



UNIVERSITETET I AGDER

Er demokratisk legitimitet forenelig med økonomisk effektivitet?

En studie av domsavsigelser på den europeiske stabiliseringsmekanismen i Estland, Irland og Tyskland

BENEDICTE NORDLIE

VEILEDER

Anne Elizabeth Stie

Universitetet i Agder, 2018

Fakultet for Samfunnsvitenskap

Institutt for Statsvitenskap og ledelse



Sammendrag

Denne oppgaven tar for seg Den europeiske stabiliseringsmekanismen (ESM) som ble opprettet i 2012 som en mellomstatlig organisasjon av medlemsstatene i eurosonen. Målet med å etablere en slik stabiliseringsmekanisme var både å løse flokene fra eurokrisen, men også for å sikre økonomisk stabilitet i eurosonen som helhet.

Etter dens opprettelse har ESM vært under kraftig kritikk for å være udemokratisk. Om ESM er udemokratisk eller ikke, har vært til gjenstand for diskusjon i både nasjonale og internasjonale domstoler. Nå stilles dette spørsmålet i denne oppgaven, og gjennom en studie av tidligere domsavsigelser fra Estland, Irland og Tyskland vil jeg diskutere denne tematikken. Dette er et nyttig gjøremål fordi ESM er av betydning for medlemsstatene. Ordningen kan sies å være overgripende over medlemsstaters nasjonale budsjett, den viktigste kjernekompetansen til staten.

Studien ønsker å besvare følgende problemstilling:

Er ESM udemokratisk? Hvis så, hvordan kommer dette til uttrykk?

Studien er en kvalitativ casestudie hvor domsavsigelser fra Estland, Irland og Tyskland utgjør dataen. Disse tre landene er valgt fordi de bidrar til en variasjon i utvalget hva angår historie, posisjon i EU og rettsvesen. Formålet er å anvende dataen for å forstå om ESM er udemokratisk, og hvordan dette kommer til uttrykk. Studien vil også ta for seg hvilke avveininger som gjøres i domsavsigelsene, og hvordan disse kan forstås.

Studien tar utgangspunkt i tre teoretiske tilnærminger som tar for seg demokratiteori. Dette er teoretiske tilnærming fra Moravcsik, Majone og Føllesdal og Hix. Teoriene er valgt fordi de står på hver sin side i debatten om EU lider av et demokratisk underskudd. Majone og Moravcsik mener at EU ikke lider av et demokratisk underskudd, noe Føllesdal og Hix er uenige i. Funn fra studien viser at de er tre hovedutfordringer knyttet til ESM og demokratisk legitimitet. Den første utfordringen tar for seg om ESM svekker statenes suverenitet. Den andre utfordringen ser nærmere på om ESM bidrar til en vridning som myndiggjør den utøvende makten på bekostning av den lovgivende. Den siste utfordringen ser nærmere på demokratiske utfordringer ved at ESM er etablert utenfor det teoretiske rammeverket.

Hva funnene fra studiene viser er at det er ulike forutsetninger under hver av utfordringene, til å si at ESM er udemokratisk. Til tross for dette er den sterkeste argumentasjonsrekken i oppgaven at svekkelse av staters suverenitet og parlamentenes budsjettmyndighet kan legitimeres, så fremst at ESM bidrar til effektive løsninger.

Avslutningsvis ser jeg på veien videre for ESM, og argumenterer for at ESM må underlegges Den europeiske unions formelle struktur. Så lenge ESM er opprettet som en mellomstatlig organisasjon vil det være vanskelig å sikre demokratisk ansvarliggjøring og legitimitet.

Forord

Denne oppgaven er et tegn på at min tid som statsvitenskapsstudent nærmer seg slutten. Jeg visste allerede i 8.klasse på ungdomsskolen at jeg ville studere statsvitenskap. Hva jeg derimot ikke visste var hvor festlig, spennende og lærerik veien mot målet skulle bli.

Arbeidet med masteroppgaven har vært en krevende prosess, med en bratt læringskurve. Derfor ønsker jeg å rette en stor takk til min veileder Anne Elizabeth Stie som har gitt god støtte, og konstruktive innspill underveis i prosessen.

Jeg ønsker også å rette en stor takk til alle mine flotte venner og gode familie. Takk for deres støtte, tålmodighet og oppmuntrende ord.

Benedicte Nordlie

Kristiansand, mai 2018

Innholdsfortegnelse

1.0 Introduksjon	1
2.0 Problemstilling og avgrensning	3
2.1 Problemstilling	3
2.2 Avgrensning	4
2.3 Disposisjon	4
3.0 Oversikt over utviklingen av ØMU	5
3.1 Hva er ESM?	8
3.2 Forenklet- og ordinær revisjonsprosedyre	9
3.3 Institusjonell struktur ESM	10
4.0 Teoretisk og analytisk rammeverk	12
4.1 Majone	13
4.2 Moravcsik	16
4.3 Føllesdal & Hix	20
4.4 Skillelinjer mellom Føllesdal og Hix og Majone og Moravcsik	23
4.5 Oppsummering av teori	24
5.0 Metode	25
5.1 Problemstilling	26
5.2 Kvalitativt casestudie	27
5.3 Kvalitativ innholdsanalyse	28
5.3.1 Svakheter og styrker med innholdsanalyse	28
5.4 Innsamling av data	29
5.4.1 Utvalg av kilder	29
5.4.2 Kategorisering	31
5.4.3 Forskerrollen	32
5.5 Datakvalitet	32
6.0 Gjennomgang av domsavsigelser	33
6.1 Estland	33
6.2 Irland	36
6.3 Tyskland	38
7.0 Analyse og diskusjon	40
7.1 ESM og staters suverenitet	41
7.1.1 Forenklet revisjonsprosedyre	41
7.2.2 Folkeavstemning	45
7.3.3 Hvordan legitimeres deltakelse?	47
7.2 ESM og den utøvende makten	50
7.2.1 Parlamentet beholder sin myndighet	52
7.2.2 Når ansvarliggjørende mekanismer ikke er nok	54
7.2.3 ESM utenfor EUs rammeverk	58
7.3 ESM og EU-institusjoner	59
7.3.1 Ansvarliggjøring av beslutningstakere	60
8.0 Konkluderende bemerkninger og veien videre	62
9.0 Referanser	66

Forkortelser

EFSF: European Financial Stability Facility

EFSM: European Financial Stabilisation Mechanism

ESM: Den europeiske stabiliseringsmekanismen

ESMT: Traktaten om Den europeiske stabiliseringsmekanismen

EU: Den europeiske union

IGC: An Intergovernmental Conference

TEU: Traktat om Den europeiske union

TEUV: Traktat om Den europeiske unions virkemåte

ØMU: Den økonomiske og monetære union

Kommisjonen: Europakommisjonen

1.0 Introduksjon

I boken *"The globalization Paradox"* diskuterer Dani Rodrik at vi utfordrer vårt demokratiske styresett, ved å stadig strebe etter tettere økonomisk integrasjon (Rodrik, 2011). Denne utfordringen forstår Rodrik som det politiske trilemmaet knyttet til verdensøkonomien, et trilemma hvor den enkelte stat umulig kan oppnå en tilstand med fullstendig økonomisk integrasjon, et fullverdig demokrati og selvbestemmelse (Rodrik, 2011:19). For hver stat betyr dette at om de ønsker en sterkere økonomisk integrasjon må de være villige til å globalisere demokratiet. En konsekvens av dette er at de må oppgi noe av egen selvbestemmelse (ibid). Om en stat derimot ønsker en situasjon hvor de beholder egen selvbestemmelse, må de gi opp økonomisk integrasjon eller demokrati. I tilfeller hvor en stat oppgir økonomisk integrasjon, vil dette bety at de gjemmer seg bak egne landegrenser. Om den samme staten bestemmer seg for å innskrenke demokrati tar de del i et samfunn hvor reglene for å styre økonomisk integrasjon utvikles gjennom internasjonale forhandlinger, og teknokratiske eliter (ibid).

Trilemmaet er interessant fordi det kan benyttes til å forstå et regionalt eksempel på økonomisk integrasjon, Den økonomiske og monetære unionen (ØMU). Ben Crum mente i sin artikkel *"Saving the Euro at the Cost of Democracy"* at trilemmaet kan brukes til å belyse implikasjonene eurokrisen hadde på forholdet mellom økonomisk integrasjon og demokratisk styring i ØMU (Crum, 2013:614). Crum var av den oppfatningen at trilemmaet avdekket svake strukturer innad i ØMU for å bidra til å sikre en bærekraftig framtid for økonomisk integrasjon og demokrati (ibid). Blant annet belyste eurokrisen svakheten ved at medlemsstatene i ØMU tok del i en sterk økonomisk integrasjon, men ikke overførte reell beslutningsmyndighet til ØMU (Rodrik, 2011; Crum, 2013). En konsekvens av dette var at medlemsstatene under eurokrisen, isolert fra hverandre, prøvde å finne nasjonale løsninger på et felles problem. Dette førte til at enkelte stater gjorde vondt verre ved å ende på konkursens rand, i kampen om å redde nasjonale banker og virksomheter (ibid).

Smart av skade opprettet medlemsstatene i eurosone en europeisk stabiliseringsmekanisme, både for å løse- og forhindre en ny framtidig eurokrise. Denne stabiliseringsmekanismen eller ordningen, vil videre i oppgaven refereres til som ESM. ESM ble i 2012 opprettet som mellomstatlig avtale av medlemsstatene i eurosone, for å kunne gi økonomisk støtte til

medlemsstatene, hvor målet er å sikre stabilitet og bærekraft i euroområdet (De Witte, 2011). Etter etableringen av ESM har den blitt kritisert for å være udemokratisk. Om ESM er udemokratisk eller ikke, har vært gjenstand for diskusjon både i nasjonale og internasjonale domstoler. Dette spørsmålet vil nå diskuteres i denne oppgaven, lys av de tidligere domsavsigelsene fra Estland, Irland og Tyskland.

Disse tre landene har alle diskutert om ESM er udemokratisk eller ikke, og det foreligger en eller flere domsavsigelser. Fellesnevneren for domsavsigelsene er at saksøkerne mener ESM er udemokratisk. Det har blitt rettet kritikk både mot at ESM utfordrer staters suverenitet og overfører myndighet fra lovgivende- til utøvende organ, i tillegg til at det problematiseres at ESM står utenfor EUs formelle rammeverk. Disse utfordringene kan knyttes til trilemmaet og Crums forståelse av ØMU. For at medlemsstatene i eurosone skal samarbeide om ESM må de være villige til å oppgi suverenitet og demokrati ved å forflytte myndighet til ESM. Dette er nødvendig for at medlemsstatene skal opprettholde sine forpliktelser, og for at ESM skal bli drevet på en hensiktsmessig måte. I tilfeller hvor medlemsstater ikke ønsker dette, kan de heller ikke delta i ESM. De står da utenfor en ordning som skaper økonomisk stabilitet og trygghet i både hvert enkelt euroland, og eurosone om helhet.

Domsavsigelsene knyttet til ESM i Estland, Irland og Tyskland utgjør dataen anvendt i oppgaven. Likevel er det flere land som også har gjennomført rettsaker knyttet til ESM, for eksempel Østerrike, Polen og Finland. Valget falt på Estland, Irland og Tyskland fordi de bidrar til variasjon i utvalget. Dette er fordi de har ulik historie i EU, de har ulik posisjon i EU og de har ulike rettsvesen. Derfor er det interessant å bruke denne variasjonen for å se hva slags demokratiske diskusjoner de har hatt, og avveiningene av disse. For ordens skyld har ingen av rettsinstansene til noen av de nevnte landene tatt til følge søksmålene tilknyttet ESM (Bardutzky, 2016).

Tyskland er den største makten i EU og den største bidragsyteren økonomisk sett i krisemekanismene, som ble utviklet i kjølvannet av eurokrisen (Bhattacharya, 2016). Tysklands forfatningsdomstol er også en aktiv domstol for å beskytte de parlamentariske rettighetene til Bundestag (ibid). Estland er et forholdsvis nytt land i EU, og i samarbeidet med ESM er det et land som betaler en beskjeden sum, sammenlignet med Tyskland. Etter at Sovjet falt er dette ett av østblokklandene som både har støttet EU, og vist stor interesse for å bli medlem (Vaaks, 2013). Ved å innføre euroen i 2011, viste Estland hvor langt de var villige

til å gå, og hvor mye gevinst de så i å få delta i et prosjekt som EU, for å kunne skape seg en europeisk identitet (ibid). Dette samstemmer med hvordan domstolen har valgt å vurdere estisk deltakelse i ESM, ved å veie opp gevinst og tap for å legitimere deres deltakelse i ESM (Ginter, 2013:338; Vaaks, 2013). Irland er et land med en liten økonomi, hvor støtte fra EU har forbedret nesten alle aspektene av befolkningens liv (Avellaneda & Hardiman, 2010; Coutts, 2015). Irland var lenge økonomisk avhengig av Storbritannia, derfor slet de også med å finne sin plass i det internasjonale fellesskapet (Avellaneda & Hardiman, 2010). Ved at Irland har opplevd en svært positiv utvikling gjennom samarbeid med EU er det ingen overraskelse at den irske domstolen er preget av å stemme i favør for tettere samarbeid med EU (Coutts, 2015). Til tross for god utvikling ble Irland hardt rammet av eurokrisen. I kjølvannet av krisen har Irland mottatt 67 milliarder euro i lån fra EU, medlemsstater og Det internasjonale pengefondet (Avellaneda & Hardiman, 2010).

Formålet med oppgaven er å analysere ESM nærmere innenfor rammeverket av de utvalgte domsavsigelsene. Gjennom denne analysen ønsker jeg å forstå om ESM er udemokratisk eller ikke, og på hvilken måte dette kommer til uttrykk i domsavsigelsene. Ved å benytte et teoretisk rammeverk hvor teoretikerne er uenige om hvordan man forstår demokrati, kan jeg analysere hvilke avveininger som gjøres i domsavsigelsene, og hvordan disse kan forstås. Dette er et interessant og nyttig gjøremål fordi ESM er en av de mest bemerkelsesverdige krisereformene i kjølvannet av eurokrisen, og som har en betydning for-, og påvirkning på staters nasjonale budsjett (De Witte, 2011). Dette er kritisk for medlemsstatene. På den ene siden er autonomi over budsjettet en av kjernekompetansene til staten, og på den andre siden er de nasjonale budsjettene den eneste muligheten nasjonale parlament har til å utvikle, og å styre staten i foretrukket retning (Riigikohus, 2012:2).

2.0 Problemstilling og avgrensning

2.1 Problemstilling

Med utgangspunkt i innledningen over stilles følgende problemstilling:

Er ESM udemokratisk? Hvis så, hvordan kommer dette til uttrykk?

2.2 Avgrensning

Ettersom ESM er en stabiliseringsordning som ble opprettet i 2012, vil litteraturen og dataen som brukes i denne oppgaven være i tidsrommet 2011-2018, med hovedtyngde fra 2011-2014. Denne avgrensningen er tatt fordi oppgaven da rommer litteratur og data fra tiden ESM ble forhandlet frem, og når ESM ble etablert. Dette tidsrommet vil også gi mulighet til å se hvordan ESM har utviklet seg etter at den ble innført. Dataen som brukes i denne oppgaven er avgrenset til bruk av domsavsigelser. I denne sammenheng er det hensiktsmessig å understreke at domstolene er tildelt et standpunkt da de skal beskytte en stats grunnlov. Derfor kan det sies at diskusjonen kan splittes mellom det instrumentell og prinsipielle, hva er lovlig og hva er demokratisk riktig. Denne oppgaven er avgrenset til å skulle se på de prinsipielle utfordringene knyttet til demokrati, ettersom det ikke er lovligheten som sådan jeg skal vurdere.

2.3 Disposisjon

De to første delene av denne oppgaven tar for seg oppgavens problemstilling, og avgrensningene som er tatt for denne oppgaven. Så følger en oversikt og beskrivelse over utviklingen av ØMU. Dette kapittelet har til hensikt å gi innsikt til hvorfor medlemsstatene så et behov for ESM, hvordan mekanismen ble etablert og strukturert. Dette er spørsmål som er til gjenstand for diskusjon i domsavsigelsene, derfor vil tematikk i dette kapittelet brukes videre i diskusjonsdelen av oppgaven.

I del tre vil det teoretiske og analytiske rammeverket presenteres. Kapittelet vil gjøre rede for tre teoretiske retninger som på hver sine måter forstår demokrati, og hvilke betingelser som må ligge til grunn for å si at noe er demokratisk. Del tre vil avsluttes ved å presentere en oppsummering av teoriene som vil gi en analyseramme for demokratiske betingelser, utarbeidet i lys av teoriene og domsavsigelsen.

Del fire tar for seg de metodiske valgene som har formet oppgaven. Denne delen argumenterer for de metodiske vurderingene som er tatt når det gjelder innholdsanalyse, utvalg av primær- og sekundærkilder og kategorisering av teori og funn. Avslutningsvis tar kapittelet for seg en vurdering av datakvaliteten.

Del fem og seks vil henholdsvis redegjøre for domsavsigelsene som er benyttet i denne oppgaven. Dette er et utgangspunkt for å forstå standpunktene til både saksøkerne og de saksøkte. Videre vil del seks ta for seg analyse og diskusjon, forankret i teori og empiri for å prøve å forstå funnene. Kapitlet er delt i tre deler, hvor hver del tar for seg tematikk fra domsavsigelsene som kan sies å være demokratisk utfordrende for ESM. Hvert delkapittel vil avsluttes med en diskusjon av de viktigste funnene, og avveiningene som tas i domsavsigelsene.

Til slutt vil del åtte ta for seg konkluderende bemerkninger knyttet til problemstillingen, og veien videre hva angår diskusjon og forskning.

3.0 Oversikt over utviklingen av ØMU

I denne delen vil det presenteres en oversikt over utviklingen av ØMU. Dette er nyttig for å forstå svakhetene i strukturene til ØMU, som bidro til at medlemsstatene i euroområdet så det som nødvendig å opprette ESM. Denne redegjørelsen vil også gi et innblikk til hvordan ESM ble opprettet gjennom forenklet revisjonsprosedyre, som en mellomstatlig organisasjon samt betydningen av at ESM står utenfor EUs formelle rammeverk. Dette vil være av betydning for å forstå videre analyse og diskusjon, da dette er tematikk som er til gjenstand for diskusjon i domsavsigelsene.

Gjennom Maastricht-traktaten i 1992 ble det formelt vedtatt å etablere Den europeiske unions økonomiske og monetære union og utvikle en felles økonomisk og monetær politikk på tvers av medlemsstatene (European Commission, 2018). Unionen ble realisert i 1999, og var et prosjekt som skulle sørge for sterk økonomisk integrasjon blant medlemsstatene (European Commission, 2018; Maes 2002). Gjennom ØMU var målet at EUs medlemsland skulle innføre samme valuta, og opprette en felles sentralbank. Elleve medlemsstater underskrev avtalen og utgjorde det som i dag kalles eurosonen, en samlebetegnelse av EUs medlemsstater som benytter euro som valuta (European Commission, 2018). Tanken var at ved å inngå i en felles økonomisk og monetær union ville man klare å skape en stabil valuta, og i større grad beskytte medlemsstatene fra eksterne sjokk og markedsturbulens, enn hva medlemsstatene kunne klare alene (ibid). Samarbeid gir gevinst, og det samme gav ØMU for sine medlemsstater. Dessverre skulle innhøstingen av gevinstene bli kortvarig. Under eurokrisen i

2009 ble det tydelig at rammeverket for ØMU hadde en rekke svakheter, som ville utfordre det økonomiske samarbeidet.

ØMU er et resultat av en prosess i stor grad bestående av fransk-tysk forsoning og forståelse (Maes, 2002; Hodson, 2016). Frankrike på sin side satte staten i den sentrale rollen av økonomisk utvikling, mens Tyskland på sin side så den økonomiske utviklingen i lys av den føderale strukturen og sosial markedsøkonomi (Maes, 2002). Hva som var klart fra tidlige prosesser var at det fransk-tyske forståelsen til ØMU var av vag karakter, og det eksisterte uklare visjoner for prosjektet. Dette bidro til uklarheter knyttet til hvor mye myndighet som skulle overføres, som kan sies gav grobunn til en finanskrisen (Maes, 2002; Hodson, 2016).

Toppmøte i Haag i 1969 og i Hannover i 1988, i tillegg til den mellomstatlige konferansen (IGC) i Roma i 1990, er alle relevante hendelser som har bidratt til utviklingen av ØMU slik vi kjenner unionen i dag (Maes, 2002). Under toppmøte i Haag ble Werner-rapporten godkjent, som gav et generelt bilde av ØMU og dens framtidige utvikling (ibid). Allerede i denne rapporten ble det implisert at de viktigste beslutningene i den økonomiske politikken måtte tas i fellesskap, og at nødvendig myndighet måtte overføres fra medlemsstatene til ØMU (ibid). Ved publiseringen av denne rapporten var det et synlig skille mellom økonomene i Tyskland og monetarister i Frankrike. Tyskland kjempet på den ene siden for felles koordinering, mens Frankrike på sin side var bekymret for de overstatlige elementene, som bidro til å utvanne forslagene om å flytte samarbeid til overstatlig nivå (ibid).

Under toppmøte i Hannover i 1988 ble Delors-rapporten utarbeidet, som gav en pekepinn på veien videre for ØMU. Denne rapporten er kritisert for å mangle to viktige svar. For det første tok ikke Delors-komiteen til etterretning hvordan økonomisk tilsyn skulle føres i ØMU, da det tross alt var et samarbeid på tvers av landegrensene (Hodson, 2016). Det som kanskje viste seg å være en mer betydningsfull mangel var komiteens motvilje til å forsterke den fiskale dimensjonen, ved å utarbeide et sett fiskale regler som skulle omfatte alle medlemsstatene på EU-nivå (Hodson, 2016; Maes, 2002).

Under den IGC i Roma 1990 ble den gamle tyske og franske forståelse av europeiske integrasjon gjeldende (Maes, 2002:25). Et skille mellom Frankrike som på den ene siden forstod ØMU som en mellomstatlig modell, med medlemsstatene i spissen (Maes, 2002). På den andre siden mente Tyskland at ØMU måtte opprettes med overnasjonale institusjoner

(ibid) Dette bidro til et problem vi ser i dag, nemlig et skifte til en asymmetri hvormonetær politikk (pengepolitikk) er sentralisert, mens økonomisk politikk (budsjettpolitikk) er desentralisert (ibid). Disse tre hendelsene bidra til at ØMU allerede ved opprettelsen var ustabil, fordi nasjonale regjeringer var uenige om hvor mye myndighet ØMU skulle besitte. De holdt derfor fast på egen monetære suverenitet, og forfulgte nasjonale mål (Maes, 2002:15). Dette viste statenes motvillighet til å oppgi suverenitet til fordel for den monetære og økonomiske unionen (Szász 1999, referert i Maes, 2002). Det som skulle vise seg å bli en alvorlig knekk for eurosone, var mangelen på et sett fiskale regler.

Allerede i 1997 så medlemsstatene problemer knyttet til mangelen av ett sett felles fiskale regler, og innførte Stabilitets- og vekstpakten. Medlemsstater godkjente et regelverk hvor medlemsstatene ble enige om å ikke ha et statlig underskudd på mer enn 3% av BNP og ikke ha en høyere statsgjeld over 60%. I situasjoner hvor stater besitter høyere statsgjeld enn dette, forpliktet de seg til å minke gjelden med et gitt antall prosent hvert år (Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact, 1997). Problemet var at medlemsstatene ikke fulgte de felles bestemmelsene, noe som ble synlig under eurokrisen i 2009. Da eurokrisen var et faktum ble det klart for allmennheten at enkelte medlemsstater i ØMU led av store budsjettmessige underskudd og høy statsgjeld over prosentsatsene, her er Hellas det mest kjente eksemplet (Schavio, 2013). Først når eurokrisen utviklet seg, tok medlemsstatene grep for å skjerpe kravene fra Stabilitets- og vekstpakten, og da ble hovedmålet å forsterke regelverket i ØMU, og spesielt med hensyn til medlemsstaters budsjettbalanse (Treaty on Stability, Coordination and Governance, 2012). Denne innskjerpingen fant sted i 2012, da EUs medlemsstater (utenom Tsjekkia og Storbritannia) traktatfestet Den europeiske finanspolitiske pakt, som innskjerpet bestemmelsene i Stabilitets- og vekstpakten, (Treaty on Stability, Coordination and Governance, 2012; Schavio, 2013).

Det var ikke bare mangelen av et sett fiskale regler som utfordret eksistensen til ØMU. ØMUs rammeverk består hovedsakelig av økonomisk og monetær politikk, og som vist fra Hodson og Maes er rammeverket beskyldt for å være asymmetrisk, ettersom den monetære delen er mer utviklet enn den økonomiske (Maes, 2002; Amténbrink & Haan, 2003; Houdson, 2016). Et samarbeid innenfor et slikt rammeverk var, og er, utfordrende, da myndighet innenfor monetær politikk har blitt overført til EU-nivå, og det er Den europeiske sentralbank som er hovedinstitusjon for monetær politikk i euroområdet (Amténbring & Haan 2003; Schavio, 2013; Tomkin 2013). Derimot er myndighet innenfor økonomisk politikk gitt til

medlemsstatene selv. EU har ingen myndighet på området utover rollen som koordinator, ettersom medlemsstater skal koordinere deres økonomiske politikk innenfor EU (ibid). Denne fordelingen av myndighet er, som oppgaven senere vil vise, vanskelig, da det ikke alltid er et klart skille hva som er monetær og økonomisk politikk.

Til tross for innføringen av både stabilitets- og vekstpakten og Den europeiske finanspolitiske pakt var det under eurokrisen tydelig at medlemsstatene ikke fulgte de felles bestemmelsene som var satt. Som tidligere nevnt, i følge Schavio kunne krisens omfang vært i mindre skala om EU hadde hatt felles sett fiskale regler, og mulighet til å overvåke medlemsstaters budsjett (Schavio, 2013). Konsekvensene knyttet til store budsjettmessige underskudd og høy statsgjeld var at medlemsland i eurosonen har vært tvunget til å gi økonomiske redningspakker til andre konkursrammede medlemsstater, for å prøve å opprettholde stabiliteten eurosonen (Schavio 2013; Tomkin, 2013; De Witte, 2011). Disse økonomiske redningspakkene ble opplevd belastende for medlemsstater som allerede var under sterkt press. Fra 2010 ble det opprettet flere midlertidige stabiliseringsordninger for å redde medlemsstatene i ØMU fra økonomisk ubalanse. Dette var roten til etableringen av en ESM (De Witte, 2011).

3.1 Hva er ESM?

Når eurokrisen var et faktum arbeidet medlemsstatene i EU for å bøte på den økonomiske belastningen krisen medførte for hver enkelt stat, men også euroområdet som helhet. På bakgrunn av dette ble to midlertidige stabiliseringsordninger etablert av medlemsstatene i eurosonen, "*European Financial Stabilisation Mechanism (EFSM)*" og "*European Financial Stability Facility (EFSF)*", fra henholdsvis 2010 og 2011 (De Witte, 2011). EFSM myndiggjorde Europakommisjonen (Kommisjonen) til å kunne ta opp lån på finansmarkedet. Dette var et lån som Kommisjonen kunne ta etter forespørsel fra medlemsstaten med dens egen budsjettgaranti, hvor ordningen var et samarbeid mellom EU og det internasjonale pengefondet (European Commission, 2018). EFSF supplerte derimot ordningen fra 2010, og ble opprettet av medlemsstatene som benyttet euroen. Medlemsstatene stod som eiere av mekanismen, hvor de finansierte lånene gjennom verdipapirer og obligasjoner på finansmarkedet (ESM, u.åa.).

For å skape et bærekraftig system var medlemsstatene i EU samstemte når det gjaldt å videreføre de midlertidige ordningene til å bli permanente. Allerede i 2010 godkjente Det europeiske råd (forsamlingen av nasjonale stats- og regjeringssjefer i EU) Bestemmelse 2011/199/EU, som skulle bidra til nettopp dette (European Council, 2011). Bestemmelsen ble godkjent av Det europeiske råd gjennom forenklet revisjonsprosedyre, og innebar et tillegg til artikkel 136 i Traktaten om den europeiske unions virkemåte (TEUV). Det ble også bestemt at alle medlemsstater som benytter euroen, kunne ta del i et samarbeid om å etablere en permanent stabilitetsordning gjennom følgende formulering:

"The Member States whose currency is the euro may establish a stability mechanism to be activated if indispensable to safeguard the stability of the euro area as a whole. The granting of any required financial assistance under the mechanism will be made subject to strict conditionality" (European Council, 2011:2).

ESM ble opprettet som et svar på behovet for en permanent stabiliseringsordning. I 2012 ble ESM formalisert, etter at medlemsstater i euroområdet signerte den internasjonale traktaten om ESM, *Treaty Establishing the European Stability Mechanism* (heretter ESMT) (De Witte, 2011; ESMT, 2012).

3.2 Forenklet- og ordinær revisjonsprosedyre

Hva som etter hvert blir tydelig i både estlandsk, tysk og irsk domsavsigelse knyttet til ESM var beslutningen fra Det europeiske råd om å benytte forenklet revisjonsprosedyre til fordel for ordinær revisjonsprosedyre, til å godkjenne traktatsendringen av artikkel 136 i TEUV. Derfor er det hensiktsmessig for videre diskusjon med en gjennomgang av disse to ulike måtene å ta beslutninger på i EU. Traktaten om den europeiske union (TEU) sier noe om hvordan traktatene i EU skal endres. I følge artikkel 48.1-5 i TEU har medlemsstater anledning til å endre alle de ulike delene i traktatene ved bruk av ordinær revisjonsprosedyre (TEU, 2012). Etter innføringen av Lisboa-traktaten, og artikkel 48.6 i TEU ble den forenklete revisjonsprosedyren tatt i bruk, en prosedyre som ble utviklet da man så behovet for et mer fleksibel og effektiv måte for å revidere traktater (De Witte, 2011).

Hovedskillet mellom den ordinære og forenklete revisjonsprosedyren er for det første bruksområde. Den ordinære prosedyren kan brukes til å endre alle traktatene i EU, men til

gjengjeld er det knyttet betingelser til bruk av den forenklede revisjonsprosedyren. Den første betingelsen er at den forenklede revisjonsprosedyren kun kan benyttes på områder innenfor del 3 i TEU om EU-politikk og interne tiltak. Den andre betingelsen er at denne prosedyren ikke kan benyttes i tilfeller som kan endre og/eller bidra til å gi EU større myndigheter (TEU, 2012).

Det andre hovedskillet er hvordan medlemsstatene kommer frem til beslutninger som tas. Den forenklede revisjonsprosedyren krever, i motsetning til den ordinære, verken et konvent eller IGC for å fatte vedtak på traktatsendringen som foreligger (Rossi, 2014; De Witte, 2011). Det er altså enklere å få gjennomslag ved bruk av den forenklede revisjonsprosedyren, sammenlignet med den ordinære. Ved den ordinære revisjonsprosedyren vil primært et flertall fra Det europeiske råd føre til et konvent, som inkluderer at Europaparlamentet og Kommisjonen blir konsultert om forslaget som foreligger. I tilfeller hvor monetære elementer er gjeldende, inviteres også Den europeiske sentralbanken til diskusjonene (TEU, 2012). Konventet vil videre utarbeide utkast til endring, som vedtas med full enighet, før utkastet videresendes til IGC. IGC vil bestå av representanter fra medlemsstater i EU, Kommisjonen og i noe mindre grad Europaparlamentet, ledet av presidenten i Det europeiske råd (TEU, 2012; Rossi, 2014). Et slikt konvent og en IGC vil ikke bli gjennomført ved den forenklede revisjonsprosedyren. I den forenklede revisjonsprosedyren kan Det europeiske råd gjennom enstemmig vedtak fatte en avgjørelse, etter å ha konsultert med Europaparlamentet. I tilfeller hvor monetære elementer er oppe til diskusjon skal Den europeiske sentralbanken inkluderes. Bestemmelsen trår i kraft når den er godkjent av alle medlemsstatene (Rossi, 2014:12).

3.3 Institusjonell struktur ESM

Den overordnede målsetningen for ESM er at ved å sikre økonomisk stabilitet i hver enkelt medlemsland i eurosone, sikrer man stabilitet i eurosone som helhet (De Witte, 2011). ESM skal besitte en kapital på 700 milliarder euro, hvor 80.4 milliarder euro skal betales inn fra medlemsstatene, en sum som er fordelt- og fastsatt i ESMT (ESM, u.åa). Alle euromedlemmer ville kunne både søke om å få være medlem, samt søke økonomisk støtte fra ESM (ESM, u.åb).

Flere av krisemekanismene i kjølvannet av eurokrisen er interessante konstruksjoner demokratisk sett, spesielt fordi den utøvende makten ble myndiggjort på bekostning av den

lovgivende makten i hver stat (Ginter, 2013). ESM innehar også dette likhetstrekket, et trekk som ble forsterket ved at ESM er organisert utenfor det formaliserte regelverket til EU (De Witte, 2011). Slike strukturer med ESM er demokratiske utfordringer som diskuteres i domsavsigelsene fra Estland, Tyskland og Irland. Derfor vil jeg videre redegjøre for hvordan ESM er strukturert, og noen refleksjoner knyttet til dette.

Som tidligere nevnt, er ESM etablert som en mellomstatlig organisasjon, med et overordnet styre.. Dette styret er Board of Governors, som består av finansministerne til hvert av eurolandene. Innad i styret krever de viktigste beslutningene enstemmig vedtak, herunder beslutningen om å låne midler til en medlemsstat. I tillegg kan Kommisjonen og Den europeiske sentralbanken delta i Board of Governors som observatører (ESM, u.åb). Under Board of Governors, er Board of Directors. Dette er et styre som består av høytstående offentlige tjenestemenn til de medlemslandene som er med i ESM. Deres oppgave er spesifisert i ESMT, men oppgaver kan også delegeres fra Board of Governors (ESM, u.åb). Board of Governors utnevner videre en administrerende direktør for 5 år, som er ESMs øverste utøvende og juridiske representant, og som driver den daglige virksomheten på bakgrunn av styrets retningslinjer (ESM, u.åb).

Denne strukturen til ESM har for det første vært utfordret fordi det er finansministerne som besitter rollene i Board of Directors, og enkelte argumenterer for at dette er en myndiggjøring av den utøvende makten, på bekostning av den lovgivende i en stat (Ginter, 2013). Dette er fordi at medlemsstatene i ESM, gjennom å ratifisere ESMT, har forpliktet seg til innbetaling til ESM. Dermed er det et stort problem at det er finansministerene, og ikke parlamentene som besitter budsjettenighet, som er representert i ESM (Ginter, 2013). Denne utfordringen kan sies å forsterkes ved at ESM står utenfor EUs formelle rammeverk. Selv om dette kraftig debatteres (se, (BVerfG, 2012b)). Om det er slik at ESM kan forstås som å være knyttet til EU, vil diskusjonen være om hvor langt dette samarbeidet kan strekkes innenfor tidligere traktater i EU (for eksempel endringen av artikkel 136 TEUV) (Beukers, 2013). Om ESM forstås til å stå utenfor EU, vil diskusjonen dreie seg om hvor langt medlemsstatene i ESM kan forflytte seg utenfor EUs tidligere traktater (med tanke på kompetansefordelingen mellom økonomisk og monetær politikk) (Beukers, 2013). Det er også av betydning om ESM står utenfor rammeverket, da stabiliseringsordningene, som ESM, bidrar til at medlemsstatene forflytter myndighet til EU. Dette er en myndighet som videre forflyttes til et nivå utenfor EU (Hodson & Peterson, 2017).

For å bidra til at ØMU fortsatt er relevant og attraktivt for medlemsstater, må man ifølge tidligere ”*Fempresident-rapporten*” fra EU gjennomgå stabiliseringsordningene utarbeidet i kjølvannet av finanskrisen. Målet må være å forsikre seg at mekanismene ikke består som overnasjonale mekanismer, utenfor rekkevidde for befolkningen. Spesielt må EU utvikle mekanismer for å skape større legitimitet og ansvarliggjøring også på EU-nivå (Rompuy, Barroso, Juncer & Dragi, 2012; Juncker, Tusk, Dijsselbloem, Draghi & Schulz, 2015).

4.0 Teoretisk og analytisk rammeverk

Det finnes et mangfold av teorier som tar for seg demokratiproblematikk i EU, som også kunne vært benyttet i denne oppgaven for å forstå om ESM er udemokratisk eller ikke. På bakgrunn av oppgavens omfang og problemstilling vil jeg argumentere for at det er hensiktsmessig å begrense det teoretiske og analytiske rammeverket til Majone, Moravcsik og Føllesdal og Hix. For det første er dette anerkjente teoretikere på feltet. Ved å ta utgangspunkt i deres originale verk benytter jeg et rammeverk som allerede er utprøvd i flere ulike sammenhenger, og som har vist at de gjenspeiler den verden vi lever i. For det andre står de på hver sine sider av kontinuumet om det eksisterer et demokratisk underskudd. Hvor Majone og Moravcsik er av den oppfatningen at et demokratisk underskudd ikke eksisterer, og Føllesdal og Hix er uenig. Dette er positivt fordi det vil belyse de store demokratiske uenighetene i domsavsigelsene, og ta opp spenningene om hva som er premissene for å si at noe er demokratisk eller ikke. For det tredje gir Majone og Moravcsik variasjon til det teoretiske og analytiske rammeverket. Selv om begge er av den oppfatningen at EU ikke lider av et demokratisk underskudd, er de uenige i premissene til akkurat hva som bidrar til at EU er demokratisk nok. Majone mener på sin side at det er eksperter som må bestemme for å oppnå legitime beslutninger, fordi beslutningene må være pareto-forbedrende. Moravcsik på sin side argumenterer for et mer politisk perspektiv, og forankrer demokratiet til nasjonalstatene. Føllesdal og Hix mener at EU lider av et demokratisk underskudd, og kritiserer både Majone og Moravcsik. De mener at det er urealistisk at EU kun skal produsere pareto-forbedrende beslutninger. Videre er de av den oppfatningen at et demokrati ikke kun kan eksistere innad i staten, det må etableres mekanismer for å sikre demokrati og legitimitet på EU-nivå.

Dette kapitlet er strukturert som følgende; det vil først redegjøres for de ulike teoretiske retningene, ved Majone, Moravcsik og Føllesdal og Hix. Med en påfølgende oppsummering av det teoretiske rammeverket, utarbeidet i lys av de teoretiske retningene og funnene i domsavsigelsene. Til slutt er det hensiktsmessig å oppsummere de største ulikhetene mellom Majone og Moravcsik på den ene siden, og Føllesdal og Hix på den andre, for å utdype de største ulikhetene mellom dem.

4.1 Majone

Den første teoretiske retningen presenteres er fra Giandomenico Majone, og tar utgangspunkt i EU som en regulativ stat, hvor det er medlemsstatene som er den sentrale aktøren (Majone, 1996). Medlemsstatene vil være villige til å delegere myndighet til EU på de politikkområdene som er regulerende, da det er mulig å identifisere- og oppnå pareto-forbedrende beslutninger (Majone, 1996; 1999:2000; Piattoni, 2013). Slike beslutninger kjennetegnes ved at noen får det bedre uten at andre får det verre, og statene vil anerkjenne slike beslutninger som legitime fordi det er en situasjon hvor ingen taper (Majone, 1996; 1999). Motsetningen til regulerende politikk er omfordelende, og et eksempel er politikkområder innenfor velferdsstaten. Omfordelende politikk utgår ikke fra likt legitimeringsgrunnlag som pareto-forbedrende beslutninger, da beslutningene vil føre til en omfordeling av ressurser som produserer vinnere og tapere (Majone, 1996; 1999).

Dette viser at det ikke er alle politikkområdene som kan overføres til EU, da den omfordelende politikken skal være tilknyttet den enkelte stat. Dette betyr at man må identifisere hvilke områder som er rent regulerende. Når denne identifiseringen er gjort, vil delegeringen av myndighet til EU legitimeres ved at institusjonene kan tilby mer hensiktsmessige løsninger, og identifisere pareto-forbedrende beslutninger fordi de sitter med rett ekspertise (Majone, 1999; 2000; Pollack, referert i Piattoni, 2013). Ved å forflytte regulerende politikk til ekspertisen i institusjonene i EU vil dette produsere gode løsninger, fordi man holder beslutningene utenfor de demokratiske syklusene, som eksisterer i de majoritære institusjonene i medlemsstatene. Dette nødvendig fordi de majoritære institusjonene ikke vil kunne produsere beslutninger som fører til pareto-forbedring (Majone, 1998; 1999:). Et eksempel på et politikkområde som er forflyttet ut fra de majoritære

institusjonene er det indre markedet, da medlemsstatene isolert fra hverandre ikke finner de pareto-forbedrende beslutningene til å skape et effektivt marked (Føllesdal & Hix, 2006).

I så måte lider ikke EU av et demokratisk underskudd fordi de ikke-majoritære institusjonene ikke er ment å være demokratisk representative, men drar legitimitet av å oppå pareto-forbedrende løsninger (Majone, 1999;2000). Den demokratisk hovedtyngden utgår fra medlemsstatene, og statene er de som skal besitte den overordnede beslutningsmyndigheten. Derfor er det mulig å argumentere for at EU heller lider av en troverdighetskrise (Føllesdal & Hix, 2006).

Jeg vil videre strukturere teorikapittelet i lys av strukturen til den oppsummerende tabellen, tabell 1. Majones tilnærming forstår suverenitet som staters indre anliggende. I forlengelse av dette vil det forventes at tilnærmingen ser på demokratisk legitimitet som ”output legitimitet”, altså for folket (Scharpf, 2006). Dette betyr at så lenge det tas gode avgjørelser for EU og folket som helhet, kan demokratiet ses på som legitimt, selv om folket ikke deltar aktivt (Scharpf, 2006). Dette står i motsetning til ”input legitimitet”, som betyr ”av folket”, altså at de prosessene som leder opp til en beslutning, også inkluderer folket (Scharpf, 2006). Output legitimitet forventes å komme til uttrykk ved at folket befinner seg i en situasjon, hvor deres representanter tar avgjørelser som er pareto-forbedrende, heller enn å konsultere folket og deres interesser (Piattoni, 2013). Majone vil dermed forankre EUs legitimitet på en delegasjonsskjede som går fra folket, og ender ved utfallet av beslutningen. Dette betyr at man må stole på at disse beslutningene er hensiktsmessige løsninger (Majone, 1999). Det er forventet at dette kan være løsninger på problemer som representantene i nasjonalstater møter i utøvelsen av deres oppgaver på EU-nivå, og hvor institusjonene dermed sitter på den ekspertisen medlemsstatene har behov for (Pollack, referert i Piattoni, 2013).

Resultatene av beslutninger vil i følge Majone oppfattes å være legitime når de er pareto-forbedrende, og det er en forventning til at man klarer å identifisere løsninger hvor man unngår vinnere og tapere (Majone, 1996;1999). Selv om det indre markedet er et godt eksempel på regulerende politikk, er det etter eurokrisen opplevd et skift fra pareto-forbedrende utfall, til mer omfordelende politikk (Majone, 2014). Det kan derfor argumenteres for at samarbeid innad i eurosone er vanskeligere, fordi statene diskuterer mer omfordelende politikk enn før (Majone, 2014).

Man kan videre forvente at beslutningstakerne i Majones teori er ikke-majoritære institusjoner, gitt at man holder seg innenfor det regulerende politikkområdet (Majone, 1996;1999). Dette er for det første å forvente fordi Majone mener at de majoritære institusjonene, på det nasjonale nivået, mangler riktig ekspertise til å identifisere hvordan man kan oppnå pareto-forbedrende beslutninger. For det andre mener Majone at majoritære institusjoner ikke vil være i stand til å ta beslutningene som fører til pareto-forbedrende resultat. Dette er fordi den politiske majoriteten vil fokusere på effektive og kortsiktige løsninger, framfor langsiktige interesser eller interessen til minoriteten (Føllesdal & Hix, 2006). Dette vil si at man befinner seg i en situasjon hvor det er eksperter med begrensede myndigheter som representerer folkets interesser, for eksempel Kommisjonen og Den europeiske sentralbanken (Majone, 1998;1999).

Når det gjelder det institusjonelle designet vil Majone forstå EU som en regulerende stat. Denne tilnærmingen vil de ha fordi EU er en problemløser, med ansvar for den regulerende politikken og ikke omfordelende. Majone mener også at det er de ikke-majoritære institusjonene som har ekspertisen til å kunne ta avgjørelser som er pareto-forbedrende.

I lys av dette er det en forventning at Majone ser på ekspertisen som et utfordrende moment for demokratiet, som også henger sammen med nivå for ansvarliggjøring. Ved at det er eksperter som sitter med beslutningsmyndighet, vil Majone være av den oppfatningen at ekspertene gir informasjon for å oppnå pareto-forbedrende løsninger, fremfor å konsultere folket i hva deres ønsker og vilje er (Majone, 1999:2000). Dette er tilfellet på EU-nivået også. De folkevalgte konsulterer ikke andre aktører i EU, som ikke sitter med rett ekspertise, dette for å oppnå pareto-forbedrende beslutninger (Majone, 1999;2000). Problemet med ikke-majoritære institusjoner er at de i tillegg til å ta avgjørelser tatt av representative institusjoner, også kan ta individuelle avgjørelser. Majone vil være kritisk til tilfeller hvor de folkevalgte representantene ikke har mulighet til å overholde sitt ansvar overfor folket, og kontroll over den utøvende myndigheten. En slik bekymring viser at ideelt sett skal makten skal ligge hos den lovgivende makten, og skal ikke forflyttes til den utøvende (Majone, 1999:2000). Når det gjelder å holde ikke-majoritære institusjoner ansvarlig på EU-nivået forventes det at Majone ser på det som spesielt viktig å ansvarliggjøre ikke-majoritære institusjoner, ettersom de står utenfor den demokratiske syklusen (Majone, 1998). Selv om det eksisterer lite strukturell overvåkning på EU-nivå vil likevel de folkevalgte representantene stå ansvarlig overfor folket, og de folkevalgte representantene har mulighet å holde representanter på det

overnasjonale nivået ansvarlig. I så måte ligger den ansvarliggjørende mekanismen forankret innenfor den enkelte stat (ibid).

Til slutt vil Majone mene at EU ikke lider av et demokratisk underskudd, men heller av en mangel på troverdighet (Føllesdal & Hix, 2006). For å bøte på krisen mener Majone at det må utvikles bedre strukturer for ansvarliggjøring og åpenhet, både på nasjonalt nivå og EU-nivå, bare da vil troverdigheten forbedres (Føllesdal & Hix, 2006). Om man øker troverdigheten til beslutningsprosesser i EU ved å innføre bedre mekanismer rundt prosedyrene, mener Majone at det offentlige vil akseptere EU som legitim. Dette betyr at tanken om et demokratisk underskudd vil forsvinne (Føllesdal & Hix, 2006).

4.2 Moravcsik

Den andre teoretiske retningen som presenteres er fra Andrew Moravcsik. Han tar utgangspunkt i et intergovernmentalt perspektiv, og ser på EU som en mellomstatlig organisasjon hvor det er statene som er de sentrale aktørene (Moravcsik, 1998). Dette betyr at suverenitet, et fullverdig demokrati og legitime beslutninger er helt og holdent knyttet til nasjonalstaten (Moravcsik, 2002). Medlemsstater i EU vil være villige til å delegere myndighet av noen politikkområder, om dette gir hensiktsmessige løsninger på felles problemer (Moravcsik, 1998; 2002). De politikkområdene som er nærmest befolkningens daglige liv, vil statene være kritiske å delegere, som for eksempel utdanning eller pensjon. Dette er fordi det er politikk som er av omfordelende karakter, som skal være staters indre anliggende (Moravcsik, 2002). I så måte kan man se likhetstrekk til Majones tilnærming, da EU skal være mer regulerende enn omfordelende. Men selv om EU gir løsninger på felles problemer, viser det seg at medlemsstatene i EU ofte oppgir suverenitet i situasjoner hvor den gjenspeiler de sterkeste staters interesser (Moravcsik, 1998).

Beslutningene som tas i EU vil være preget av et "two-level game" (Moravcsik, 1998). Dette er en teori utviklet av Robert D. Putnam, som kan forstås som en metafor for nasjonal og internasjonal interaksjon (Putnam, 1988). "Two-level game" er utfordrende for statene og deres posisjon som den sentrale aktøren, fordi deres avgjørelser vil kunne bli både inspirert av- og påvirket fra EU (Putnam, 1988:433). Dette gjør det utfordrende å vite hvem som faktisk står bak de reelle beslutningene som tas. Selv om "two-level game" kan være

utfordrende for forholdet mellom staten og EU, består EU av en sterk maktbalanse både vertikalt og horisontalt av flernivåsystemet (Moravcsik, 2002). Dette betyr at det er utfordrende å få gjennomslag i EU, og beslutninger har gått gjennom mange ledd hvor de er diskutert og kontrollert for (ibid). Vertikalt er maktbalansen delt mellom Kommisjonen, Rådet og Den europeiske domstolen, hvor alle må godta forslaget for at det kunne implementeres i medlemsstatene. Horisontalt er maktbalansen delt mellom lokale, nasjonale og internasjonale nivå. Dette betyr at nasjonale parlament må godkjenne- og endre lovgivningen før en beslutning er gjeldende. Når dette er gjort må lokale byråkrater implementere avgjørelsen (Moravcsik, 2002).

I så måte lider ikke EU av et demokratisk underskudd. Unionen er ikke en superstat, og trenger derfor ikke å oppfylle de samme demokratiske idealene som man knytter til nasjonalstaten (Moravcsik, 2002;2003). EU drar heller demokratisk legitimitet fra de nasjonale demokratiene som utgjør EU (ibid).

Jeg vil videre strukturere Moravcsiks tilnærming i lys av strukturen til den oppsummerende tabellen, tabell 1. Det er forventet at Moravcsik er av den oppfatning at statene er den sentrale aktøren, og at suverenitet er tilknyttet dem (Moravcsik, 1998). Bak denne suvereniteten må det alltid være en mulighet for medlemsstater å skjære ned egen forpliktelse til EU (Føllesdal og Hix, 2006). Moravcsik forventes å mene dette fordi en slikt mulighet vil fungere som et sikkerhetsnett til å opprettholde demokrati og suverenitet innad i staten (Føllesdal og Hix, 2006).

Moravcsiks avveininger til demokratisk legitimitet vil forventes å være en betraktning til output-legitimitet, altså at avgjørelser skal være til det beste for folket (Scharpf, 2006). Moravcsik vil være av den oppfatningen at EU burde dømmes ut fra effektiviteten til å produsere gode løsninger for befolkningen i EU (Moravcsik, 2002). På den andre siden vil han mene at input-legitimitet vil være lite hensiktsmessig å fokusere på, fordi det krever folks deltakelse på EU-nivå. Denne oppfatningen forventes fordi det mangler en felles overnasjonal identitet og et felles folk (Moravcsik, 2002). Moravcsik vil mene at befolkningen vil identifisere seg med egen stat, og derfor vil de være mer opptatt av nasjonale problemstillinger og hvordan penger brukes innad i staten. Dette vil for det første bety at befolkningen ikke har interesse av politikk på EU-nivå, og vil i diskusjonen om EU-politikk gjenspeile deres holdninger de har til den nasjonale (Føllesdal & Hix, 2006; Moravcsik, 2002;

Scharpf, 2006). For det andre betyr dette at selv om befolkningen kan delta i valg til Europaparlamentet, vil oppslutningen være lav fordi dette er andrerangs sammenlignet med nasjonale valg. Moravcsik vil derfor mene at det er mer effektivt å sikre gode nasjonale valg, for å fremme befolkningens stemme (Moravcsik, 2002).

Resultatene av beslutningene vil i følge Moravcsik oppfattes som legitime når EU bidrar til effektive løsninger på felles problemer (Moravcsik, 2002). Dette til tross for at teknokrater som oftest er innblandet i beslutningsprosessene, for å bidra til skape effektive løsninger. En slik innblanding kan gjøre det usikkert hvem som egentlig tar avgjørelsene. (Føllesdal & Hix, 2006:540; Moravcsik, 1998).

Videre vil Moravcsik være av den oppfatningen at beslutningstakerne er de parlamentarisk valgte, selv om de også må ta hensyn til teknokratene som er involvert i utarbeidelsen av løsningene. Moravcsik vil likevel være av den oppfatningen at ettersom medlemsstatene er de sentrale aktørene, vil de parlamentarisk valgte representantene lytte til deres velgere (Moravcsik, 2002;2003). Dette betyr at representantene vil prioritere og fremme de nasjonale samfunnsinteressene, og legge dette til grunn til hva de forhandler om på EU-nivå (Piattoni, 2013). Selv om det er folkets mening og vilje som skal være grunnlaget for hva de nasjonale representantene diskuterer, vil Moravcsik være av den oppfatningen at representantene ikke kan være helt og holdent bundet til folkets ønsker og meninger (Moravcsik, 2002;2003). De folkevalgte har, på den ene siden, et behov for å ha et grad av fritt spillerom for å kunne utføre den jobben de er satt til, som for eksempel å samarbeide med teknokrater. På den andre siden kan ikke representantene være helt fristilte fra nasjonale lover og folkets meninger, fordi de da handler etter egeninteresser (ibid). Moravcsik mener at representantene vil handle etter særinteresser i situasjoner hvor de nasjonale interessene er motstridende, og hvor tap og gevinst er vanskelig å beregne (Moravcsik, 1998). Representantene vil da ta avgjørelser basert på særinteresser etter hvordan de tolker de nasjonale interessene, og med tanke på det nasjonale gjenvalget (ibid).

Når det gjelder det institusjonelle designet vil Moravcsik se på EU som en mellomstatlig organisasjon. Denne tilnærmingen til EU vil han ha fordi det er i medlemsstatene demokratier er forankret, og hvor det eksisterer et felles folk og en identitet (Moravcsik, 2004).

Når det gjelder Moravcsiks oppfatning av utfordring til demokratiet, vil han kunne sies å trekke frem "two-level game". Dette kan sies å henge sammen med nivået for ansvarliggjøring, for hvem skal folket holde ansvarlig for de endelige beslutningene som tas på EU-nivå? Moravcsik forventes å se på "two-level game" som demokratisk utfordrende fordi de nasjonale representanter på den ene siden må forholde seg til folkets ønsker og meninger. På den andre siden vil representantene bli påvirket av de internasjonale ønskene som fremmes (Putnam, 1988:). Dette vil bety at det er vanskelig å se på hvilken måte de folkevalgte representerer befolkningens stemme på EU-nivå (Moravcsik, referert i Piattoni 2013). I lys av denne utfordringen vil Moravcsik være av den oppfatningen at man kan havne i en situasjon hvor de nasjonale representantene tar beslutninger basert på egne særinteresser eller de internasjonale interessene, til fordel for folkets ønsker og meninger (Moravcsik, 1998). Moravcsik forventes også å se på et kritisk blikk til en teknokratisk innblanding, fordi det da ikke er folkevalgte representanter som tar beslutninger, og det er vanskelig å holde dem ansvarlig (Føllesdal & Hix, 2006).

Når det da gjelder ansvarliggjøring vil Moravcsik se den ansvarliggjørende mekanismen tillagt medlemsstatene, hvor både parlamentet og den enkelte skal kunne holde representanter til ansvar (Moravcsik, 2002). Befolkningen skal kunne holde representantene ansvarlig både for nasjonal- og internasjonal politikk, men ettersom flertallet har mest interesse for nasjonal politikk, vil de holde sine folkevalgte representanter i størst grad til ansvar for denne (Moravcsik, 2004). Befolkningen skal besitte ansvarliggjørende mekanismer, hvor de har rett til å kreve informasjon om hvilke handlinger regjeringsrepresentantene gjør, og hvilke meninger de besitter, på begge nivåer (Moravcsik, 2003). Når det gjelder "two-level game" vil også teknokrater inkluderes, og etter press fra både nasjonale- og domstolen i EU, er også flernivåsystemet under sterkere press for ansvarliggjøring domstolen (Føllesdal & Hix, 2006). I lys av dette vil Moravcsik også mene at den vertikale og horisontale maktbalansen vil bidra til å holde kontroll på- og ansvarliggjøre de leddene en beslutning går gjennom. Ved at det er de parlamentarisk valgte som skal ta avgjørelser på vegnet av folket, samt holde regjeringen ansvarlig, vil Moravcsik være av den oppfatningen at det ikke har skjedd en maktforskyvning fra lovgivene til utøvende makt (Føllesdal & Hix, 2006; Moravcsik, 2002; 2003).

Til slutt forventes det at Moravcsik mener at EU ikke lider av et demokratisk underskudd, da det drar legitimiteten fra medlemsstatene (Moravcsik, 2002; 2003). Denne oppfatningen vil han ha fordi EUs politikkutforming er mer åpen og transparent enn selv de nasjonale

regjeringenes prosesser før en beslutning tas (Føllesdal & Hix, 2006; Moravcsik, 2002). Moravcsik mener at dette er et resultat av befolkningens paranoia for hva som skjuler seg innenfor EUs skjulte dører, og for å bøte på dette, er det utviklet en større åpenhet fra EU til både privatpersoner, interessegrupper, media og nasjonale politikere (Føllesdal & Hix, 2006:540).

4.3 Føllesdal & Hix

Den tredje teoretiske retningen som presenteres er fra Andreas Føllesdal og Simon Hix. Deres forståelse tar utgangspunkt i et EU som en mellomstatlig organisasjon, hvor det medlemsstatene som er de sentrale aktørene (Hix, 2005). Medlemsstatene delegerer myndighet til EU for å løse felles problemer, men utfordringen er det demokratiske underskuddet i EU (ibid). EU mangler mekanismer for konkurranse om det politiske lederskapet i EU, samt en arena for meningsdannelse blant befolkningen (ibid). Dette bidrar til at det er vanskelig å orientere seg i det politiske lederskapet, og å identifisere folkets ønsker og meninger.

For å skape bedre meningsdannelse og konkurranse må man både skape arena for deliberasjon og endre det institusjonelle designet (Føllesdal & Hix, 2006:). Når man skaper en arena for deliberasjon vil velgerne for det første kunne ta bevisste valg, og skjønne hvilke valgmuligheter de har både på nasjonalt og EU-nivå (ibid). For det andre vil en slik arena bidra til at representanter tar beslutninger som gjenspeiler befolkningens preferanser, fordi disse preferansene ofte vil være ulike fra teknokraters- og eksperters preferanser (Føllesdal & Hix, 2006; Hix, 2005). For det tredje vil Føllesdal og Hix mene at arenaene kommer til å produsere en offentlig sfære, hvor man har mulighet til å opprette gode valgordninger som er sidestilt de nasjonale. Slike valg på EU-nivå er nødvendig fordi det er eneste muligheten folket har til å sette EU-politikk på agendaen (Føllesdal & Hix, 2006). For det fjerde mener Føllesdal og Hix at om man skaper gode valgordninger på EU-nivå, vil posisjon og opposisjon synliggjøres i debatten. Dette mener de gir folket større interesse av EU-politikk (ibid). Disse fire godene av å etablere arenaer for deliberasjon, mener Føllesdal og Hix vil ha positive ringvirkninger for å skape en felles europeisk identitet. En slik identitet vil bedre konkurransen og det institusjonelle samarbeidet på EU-nivå (ibid).

I sammenheng med dette må også det institusjonelle designet i EU endres. Dette mener Føllesdal og Hix er nødvendig for å skape strukturer, hvor folkevalgte kan respondere på de nasjonale befolkningenes ønsker og meninger. Det institusjonelle designet må også endres for å legge til rette for reell konkurranse om det politiske lederskapet i EU (Føllesdal & Hix, 2006; Hix, 2005). For det første er dette hensiktsmessig for å skape en bedre troverdighet blant befolkningen, til at institusjonene faktisk kan respondere på folkets meningsdannelse (Føllesdal & Hix, 2006). For det andre vil dette være hensiktsmessig fordi reell konkurranse vil bidra til å skape politisk innovasjon, preferanseendringer og øke ansvarlighet og åpenhet (Hix, 2005). For Føllesdal og Hix er problemet i dag at det ikke eksisterer institusjoner på EU-nivå som er konstruert for å skape troverdighet, mekanismer som sikrer akseptable utfall eller mulighet å kjempe om makten i EU (Føllesdal & Hix, 2006).

I så måte lider EU av et demokratisk underskudd fordi det på EU-nivået er et fravær av konkurranse for det politiske lederskapet og EU-politikk (Føllesdal & Hix, 2006; Hix, 2005).

Jeg vil videre strukturere Føllesdal og Hixs tilnærming i lys av strukturen til den oppsummerende tabellen, tabell 1 Føllesdal og Hix mener at suverenitet er tilknyttet den enkelte staten. I forlengelse av dette vil demokratisk legitimitet avhenge at man forsterker input-legitimitet, altså av folket (Scharpf, 2006). Dette er fordi Føllesdal og Hix mener at demokrati er noe mer enn bare output-legitimitet (Føllesdal & Hix, 2006). For å skape legitime beslutninger på EU-nivå, som er sidestilt legitimiteten av nasjonale beslutninger, må det eksistere en direkte link mellom folkets preferanser og de politiske utfallene i EU (Hix, 2005). Det er dermed ikke nok at de folkevalgte representantene tilsynelatende tar avgjørelser som er sammenfallende med folkets preferanser (Føllesdal & Hix, 2006).

For å forsterke input-legitimitet mener Føllesdal og Hix at det må utvikles deliberative arenaer, og en offentlig sfære hvor meningsdannelsene skapes (Føllesdal & Hix, 2006). Ved å skape en slik arena vil enigheten og uenigheten på arenaene bidra til at preferanser skapes, modifiseres og gir kunnskap slik at folket kan ta stilling til komplekse spørsmål (ibid). Det kan argumenteres for at folkeavstemninger i medlemsstater gir folket en tilfredsstillende deliberativ arena, hvor de kan ytre egne preferanser (ibid). Føllesdal og Hix vil være uenig i det, fordi folket for det første kun kan ta stilling til bestemte spørsmål. I tillegg vil Føllesdal

og Hix mene at folkeavstemning er lite effektivt for dag-til-dag politikk, og i beslutningsprosesser (ibid).

Når det gjelder resultater av legitime beslutninger, vil det for Føllesdal og Hix ikke nødvendigvis være betinget av et bestemt resultat, men heller beslutningen til hvordan prosessene tas. Beslutninger er legitime om folket har fått sagt sin mening, gjennom en direkte link til representantene på EU-nivå (Føllesdal & Hix, 2006:245). Dette innebærer også at det må eksistere institusjoner som responderer på folkets ønsker og meninger (Føllesdal & Hix, 2006:548).

Videre vil Føllesdal og Hix være av den oppfatningen at det er parlamentsmedlemmer som er beslutningstakere, og som skal respondere på folkets ønsker og viljer. Dette kan også ses i sammenheng med at aktørene mener at EU er en mellomstatlig organisasjon (Hix, 2005). For å skape legitimitet til organisasjonen trengs det gode institusjoner som svarer på folkets vilje og ønsker, både på nasjonalt og EU-nivå (Føllesdal & Hix, 2006:).

Føllesdal og Hix vil mene at den demokratiske utfordringen er fraværet av konkurranse, om både det politiske lederskapet og EUs politikk. Denne oppfatningen vil de ha ettersom konkurranse er en forutsetning for demokrati, i selv de definisjoner av demokrati med få kriterier (Føllesdal & Hix, 2006). Videre vil Føllesdal og Hix mene at den eneste muligheten folket har til å sette EU-politikk på agendaen er gjennom å skape konkurranse og opprette reelle valg (ibid). En slik konkurranse vil også bidra til å forsterke ansvaret de folkevalgte har til å representere velgernes preferanser, og gir en mulighet til å sanksjonere egne folkevalgte på EU-nivå (ibid).

Mekanismen for ansvarliggjøring skal i følge Føllesdal og Hix ligge på det nasjonale nivået. Likevel vil de også mene at man ikke må ta demokratiet for gitt, slik at man også må forsterke ansvarliggjørende mekanismer på EU-nivå (Føllesdal & Hix, 2006). I lys av dette vil Føllesdal og Hix mene at å etablere slike mekanismer må skje i utviklingen av en offentlig sfære, som vil bidra til å forhindre at folket opplever dominans og umyndiggjøring fra øvre hold (ibid). Føllesdal og Hix vil være av den oppfatningen at ansvarliggjørende mekanismer er av betydning fordi staten og EU er en del av et "two-level game". En konsekvens av dette, vil være at de nasjonale representantene ikke responderer til velgernes preferanser og skylder

på at hendende deres er bundet fra EU (ibid). I lys av dette, vil en ansvarliggjørende mekanisme gi folket makt og kunnskap til å kunne kaste representanter som ikke svarer på deres preferanser (ibid). For at befolkningen skal kunne holde de folkevalgte ansvarlige på begge nivåene vil Føllesdal og Hix mene at det institusjonelle designet må endres. Designet må utvikles til å skape større transparens og innsikt for folket (ibid).

Føllesdal og Hix vil være av den oppfatningen at det eksisterer et demokratisk underskudd i EU, og at det ikke holder å legitimere EU gjennom nasjonalstaten (ibid). Fraværet av reell konkurranse om det politiske lederskapet i EU og politikkområdene er de største utfordringene (ibid).

4.4 Skillelinjer mellom Føllesdal og Hix og Majone og Moravcsik

Jeg har til nå redegjort for Majone, Moravcsik og Føllesdal og Hixs teoretiske tilnærminger. . Før jeg går videre til å presentere det metodiske kapittelet vil jeg kort utdype de største skillelinjene mellom Moravcsik og Majone på den ene siden, og Føllesdal og Hix på den andre. Dette vil jeg gjøre fordi de står på hver sin side av kontinuumet om EU lider av et demokratisk underskudd eller ikke.

Det største skillet mellom Majone og Moravcsik, og Føllesdal og Hix, er førstnevntes oppfatning av EU som pareto-forbedrende. Føllesdal og Hix mener at Majones forståelse av politiske beslutninger ikke står i stil med virkeligheten, og at EU politikk har omfordelende konsekvenser som påvirker folkets daglige liv (Føllesdal & Hix, 2006:243). Føllesdal og Hix argumenterer for at pareto-forbedrende avgjørelser for det første er vanskelig å identifisere (ibid). For det andre setter Føllesdal og Hix spørsmålsteget om det er mulig å identifisere den politikken som kun produserer pareto-forbedrende beslutninger (ibid). For det tredje vil EU-politikk produsere vinnere og tapere, selv om de ikke alltid er lett å identifisere (ibid). Føllesdal og Hix er også av den oppfatningen at for å oppnå Majones forståelse av legitime beslutninger, og oppnå kun pareto-forbedrende beslutninger, vil dette kreve at mange av EUs myndigheter føres tilbake til EUs medlemsstater (ibid).

Føllesdal og Hix kritiserer også Moravcsiks tilnærming til at det ikke eksisterer et demokratisk underskudd, fordi demokratiet er forankret i nasjonalstaten (ibid). De mener at det ikke er nok å stole på velvillige representanter på EU-nivå, at de er lydhøre overfor folkets

preferanser. Uansett hvordan man snur og vender på det, kan ikke disse representanter holdes ansvarlig om folket ikke vet hvem de er, og de mangler dermed troverdighet (ibid). Føllesdal og Hix skisserer med bekymring om folket ender opp med en uvillig representant til å representere folkets preferanser. Ved å ikke endre det institusjonelle designet vil ikke folket ha mulighet til å bevisst velge en annen i neste omgang, eller enkelt kunne kaste vedkommende (ibid). Føllesdal og Hix mener også at Europas befolkning har stor interesse av EU-politikk, og ikke bare nasjonal politikk. Om man synliggjør debattene vil folket se nytte av deltakelse (Føllesdal & Hix, 2006:246).

4.5 Oppsummering av teori

De tre teoretiske retningene som er utarbeidet over, i lys av domsavsigelsene, oppsummeres i Tabell 1.

	Majone (før 2014)	Moravcsik	Føllesdal & Hix
Suverenitet	Staten	Staten	Staten
Demokratisk legitimitet	Output	Output	Input
Resultat av legitime beslutninger	Pareto-forbedrende	Staten i fokus, men oppnår goder for fler	Gode prosesser som leder til beslutningen
Beslutningstakere	Ikke-majoritære institusjoner	Valgte representanter	Valgte representanter
Institusjonell utforming	Regulerende	Mellomstatlig organisasjon	Mellomstatlig organisasjon
Demokratisk utfordring	Ekspertise	Two level-game	Konkurranse om politisk makt i EU
Nivå for ansvarliggjøring	Staten	Staten	Staten og EU
Demokratisk underskudd	Nei	Nei	Ja

Ved å utvikle en slik oppsummerende tabell har jeg laget en oversikt av det teoretiske rammeverket. Rammeverket vil reflektere tilbake til i analysen for å forstå de saksøkende og saksøkte posisjoner i spørsmålet om ESM er udemokratisk, eller ikke. Ved å utvikle en slik tabell er det for det første mulig å argumentere for en forenkling av virkeligheten, ettersom de saksøkende og saksøkte i domsavsigelsen kan stå i flere av de teoretiske retningene. For det andre kan det også argumenteres for andre demokratiske forståelser som kunne vært nyttig for å svare på forskningsspørsmålet. Til tross for slike utfordringer vil jeg likevel argumentere for at tabellen er et godt utgangspunkt for analysen. Dette vil jeg argumentere for fordi jeg for det første har utviklet tabellen i lys av tre kjente teoretikere hvor et bredt spekter av deres verk er benyttet, og hvor teoretikerne står på ulike sider i debatten. For det andre har jeg utviklet tabellen i lys av funnene i domsavsigelsene. Det er dermed tatt hensyn til hvilket rammeverk oversikten er utviklet fra, til hvordan formål den er ment å dekke, samt å lage en oversikt kan forstå et bredt spekter av avveininger som gjøres i de ulike domsavsigelsene.

5.0 Metode

Hva er metode? Aubert argumenterer for at *«En metode er en fremgangsmåte, et middel til å løse problemer og komme frem til ny kunnskap. Et hvilket som helst middel som tjener dette formålet, hører med i arsenalet av metoder»* (Aubert, 1985:96, referert i Dalland 2012). Med andre ord består metode av å samle inn-, behandle-, og analysere data på en systematisk måte i det formål å komme frem til ny kunnskap. For å kunne gi dette bidraget er det derfor nødvendig med metodekunnskap, og et innblikk i metoden (Jacobsen, 2005). Ved et slikt innblikk kan man utvikle en kritisk evne som er nødvendig å besitte for å kunne drøfte om resultatet skyldes metoden eller om det reflekterer tilbake til virkeligheten (Jacobsen, 2005).

For denne oppgaven er det benyttet et kvalitativt casestudie som undersøkelsesopplegg for å belyse problemstillingen. I følge Jacobsen er det viktig å stille seg kritiske spørsmål om undersøkelsesopplegget, for å vite om det egentlig er egnet til å svare på problemstillingen (Jacobsen, 2005). Videre finnes det ulike typer kvalitative metoder for å samle inn data. For denne oppgaven er det gjennomført en kvalitativ innholdsanalyse, med det formål å svare på problemstillingen *”Er ESM udemokratisk? Hvis så, hvordan kommer dette til uttrykk i domsavsigelsene til Tyskland, Irland og Estland?”* Jeg vil først argumentere for at det i denne oppgaven er metodisk rett å benytte kvalitativt casestudie som undersøkelsesopplegg, før jeg

videre redegjør for metodiske vurderinger gjort i forbindelse med å gjennomføre en kvalitativ innholdsanalyse. Til slutt er det relevant for en oppgave å gjennomgå dens validitet og reliabilitet. Ved å gjøre dette vil jeg argumentere for at de metodiske valgene som er tatt i denne oppgaven er vurdert og reflektert.

5.1 Problemstilling

I denne oppgaven spørres det om ”*Er ESM udemokratisk? Hvis så, hvordan kommer dette til uttrykk i domsavsigelsene til Tyskland, Irland og Estland?*”. Dette er en åpen problemstilling som vil prøve å forstå om ESM er udemokratisk, i lys av domsavsigelser fra Tyskland, Irland og Estland. I så måte bygger denne oppgaven på en beskrivende tilnærming (deskriptiv), til fordel for forklarende (kausale) studier (Jacobsen, 2005). Dette er fordi jeg ønsker å beskrive hva som skjer i en gitt situasjon eller sammenheng, i dette tilfellet avveiningene som tas i domsavsigelsene. På bakgrunn av problemstillingen legger den også føringen om oppgaven krever et induktivt- eller deduktivt design. Forskningen krever en pendling mellom teori og empiri, men spørsmålet er om man beveger seg fra teori til empiri, eller omvendt (Grønmo, 2011). Denne oppgaven ønsker å forstå avveiningene fra domsavsigelsene, hvor jeg derfor tar utgangspunkt i empirien (data fra innholdsanalyse), fortolker denne og ender opp med en teoretisk fortolkning av de empiriske resultatene. Denne fortolkningen av data vil bygge på både på funn, relevant teori og annen faglitteratur på feltet.

Problemstillingen som stilles tar for seg om ESM er udemokratisk. For å si at noe er udemokratisk, er det nyttig med en forståelse til hva som er demokratisk. Derfor tar denne oppgaven utgangspunkt i en generell oppfattelse av representativ myndighet, ettersom vi i dag lever i representative demokrati (Piattoni, 2013; Benz, 2003). Det er tre grunnleggende kriterier for å si at noe er demokratisk legitimt (Naschold 1968; Scharpf, 1970, 1998; Schmidt 200, referert i Benz: 2003: 83)

- 1) Institusjoner og prosedyrer skal gi effektive løsninger på politiske problemer
- 2) Et politisk system må sikre en upartisk overføring av befolkningens interesser til de politiske beslutningsprosesser
- 3) Representanter må kunne holdes ansvarlig for deres beslutninger – politiske ansvarliggjøring avhenger institusjonelle strukturer som skaper et sirkulært forhold mellom de styrende og de styrte

Videre i oppgaven er det også benyttet et teoretiske rammeverk som bygger på demokratiteori. Oppsummeringen av teorien i tabell 1, viser også tilbake til de tre kriteriene som er satt for å si at noe er demokratisk legitimt. Dette gir et godt utgangspunkt for å ha en felles forståelse. Når det gjelder hva som er udemokratisk, altså ikke demokratisk legitimt, vil dette være fraværet av disse kriteriene som også bygger på oppsummeringen av teorien i tabell 1.

5.2 Kvalitativt casestudie

Kvalitativt casestudie er hensiktsmessig å benytte når man ønsker å vite mer om mindre, enn mindre om mer (Gerring, 2004:348). Dette er i tilfeller hvor man stiller forskningsspørsmål som krever en inngående beskrivelse av et fenomen. For denne oppgaven krever det en inngående beskrivelse av domsavsigelsene, for å kunne besvare forskningsspørsmålet. I lys av dette mener jeg at det derfor nødvendig å benytte både kvalitativ tilnærming, og casestudie. I følge Jacobsen brukes kvalitativ metode i settinger hvor en ønsker å gå i dybden av et fenomen for å kunne beskrive hva som finner sted i en spesifikk sammenheng eller situasjon (Jacobsen, 2005). Hvor King, Keohane og Verba videre argumenterer for at kvalitativ metode fokuserer på en omfattende redegjørelse av én eller et mindre antall caser (King, Keohane & Verba, 1994). For ordens skyld står kvalitativ metode i motsetning til kvantitativ metode. Kvantitativ metode brukes når man ønsker å gå i bredden av et gitt fenomen, og bygger i følge King et.al., på numeriske målinger av spesifikke aspekter ved et fenomen. Gjerne med det formål å teste kausale hypoteser og generalisere fra et utvalg til en populasjon (King, et.al, 1994). Ved å benytte casestudie i denne oppgaven gir det meg mulighet å vite ”mer om mindre”. Den største fordelen er at det gir mulighet å gå i dybden, hvor jeg kan gi en detaljrik beskrivelse av hva som analyseres (Gerring, 2004). Ved å skulle analysere om ”*ESM er udemokratisk, og hvordan dette kan forstås*”, mener jeg at det er hensiktsmessig å benytte et undersøkelsesopplegg som gir meg mulighet til å gå i dybden av fenomenet. Ved å benytte den kvalitative tilnærmingen gir det meg mulighet til å kunne gjøre en omfattende redegjørelse, hvor jeg kan gå grundig til verks for å forstå om ESM er udemokratisk.

Det er selvsagt metodiske utfordringer knyttet til kvalitativt casestudie, som legger føringer i hvordan tilfellet det er hensiktsmessig å benytte dette. Den største fallgruben ved å benytte casestudie er at man begrenser seg til å skulle beskrive et fenomen. Casestudiet gir derimot

ikke mulighet til å verken skulle undersøke årsakssammenhenger eller generalisere fra utvalgt til populasjon (Gerring, 2004). Dette betyr at funnene jeg gjør ved å identifisere aktørenes posisjoner forteller meg noe om det fenomenet jeg arbeider med, og kan være liknende andre. Det gir meg derimot ikke mulighet å se kausale sammenhenger, eller å gi det gyldighet utover mine case (Gerring, 2004).

5.3 Kvalitativ innholdsanalyse

Funnene fra den kvalitative innholdsanalysen utgjør empirien i oppgaven, hvor behandlingen av empirien har foregått på en systematisk måte, slik at det utgjør data som oppgaven bygger videre på (Grønmo, 2011). Når det gjelder innholdsanalyse passer det godt å benytte når *”Vi ønsker å få tak i hvordan andre har fortolket en viss situasjon eller hendelse (..) og når vi ønsker å få tak i hva mennesker faktisk har sagt og gjort”* (Jacobsen, 2005:164).

Dette utgangspunktet reflekterer min problemstilling da jeg ønsker å finne ut om ESM er udemokratisk, og hvordan dette kan forstås. Dette kan jeg finne ut ved å få tak i hva de saksøkende og saksøkte faktisk har sagt. Den vanligste tilnærmingene for å samle inn data i kvalitative metoder er det individuelle intervjuet (Jacobsen, 2005). Til tross for dette er ikke denne metodiske tilnærmingen valgt. Bakgrunnen for dette er at det spesielt i samfunnsvitenskapen eksisterer det mange tema det allerede eksisterer data på. I tillegg til at materiale fra dokumentanalyse ofte er tilstrekkelig til å benytte til drøfting og videre analyse (Holme & Solvang, 1996). I lys av spørsmålet i denne oppgaven trenger jeg domsavsigelsene for å svare på problemstillingen. Dette er omfattende kildemateriale, som gir meg både de saksøkende, saksøkte og domstolenes posisjon- og argumentasjon. Dette gir meg mulighet til å gå gjennom hva som er sagt fra de ulike parter, som viser at innholdsanalyse er et godt utgangspunkt for å svare på problemstillingen.

5.3.1 Svakheter og styrker med innholdsanalyse

Ved å benytte innholdsanalyse er det både styrker og svakheter, som med alle andre metoder. For det første kan det være vanskelig å få tak i de kildene man trenger for å besvare forskningsspørsmålet. Dette kan henge sammen med utfordringen knyttet til metodefeil og selektivitet. Hvis det eksisterer et hav av tidligere litteratur på feltet, kan det være at samlingen av kilder er ukomplett, slik at man ikke får kartlagt hele skalaen av feltet, som er av relevans for sitt forskningsspørsmål (Yin, 2014). Videre ved at man benytter tidligere studier og litteratur på feltet, er det forfatteren som rapporterer funnene, og denne

rapporteringen kan være mangelfull. Dette er også et poeng ved at man benytter kilder på måter de egentlig ikke var ment å brukes, slik at man må være oppmerksom på konteksten de er satt i. Til slutt er en kjent utfordring tilgang til materialet, at informasjon bevisst kan holdes tilbake, hvor man derfor burde benytte flere kilder på feltet, for å få et godt helhetsbilde (ibid).

Styrkene med å benytte innholdsanalyse er at det er stabile kilder som kan anvendes flere ganger, og ettersom det er allerede eksisterende kilder er ikke opplysningene skapt som et resultat av studien (Yin, 2014). Innholdsanalyse gir oss mulighet til å være spesifikke, altså gir oss spesifikke navn, referanser og detaljer fra en hendelse, samt at de dekker lange tidsspenn, mange hendelser og mange setninger (ibid). Dette kan gi oss et stort og grundig datagrunnlag, som kanskje ikke hadde vært mulig å oppnådd i andre kvalitative metodiske tilnærminger (ibid).

Ved å gjennomgå styrker og svakheter gir det mulighet å få oversikt over fallgruver, og hvilke metodiske elementer som er hensiktsmessig å fortype, av valgene tatt i denne oppgaven. Jeg mener at fordelene ved innholdsanalyse for denne oppgaven har veid opp for ulempene. Jeg mener at domsavsigelsene har gitt meg grundig og detalj-rik informasjon, som hadde vært vanskelig å innhente på egenhånd gjennom for eksempel intervju. Til tross for denne positive tilnærmingen, vil jeg videre gjøre noen kritiske vurderingen med tanke på innsamling av data for dette oppgaven.

5.4 Innsamling av data

5.4.1 Utvalg av kilder

I en innholdsanalyse er et viktig arbeid å velge hvilke typer tekster som skal benyttes, og hva som best kan belyse problemstillingen. Kilder er et skriftlig nedtegnet materiale (Holme & Solvang, 1996), og det er ulike typer kilder å benytte, men kildene som er benyttet i denne oppgaven er institusjonelle og offentlige (ibid). Dette er i så måte gode metodiske kilder å benytte fordi det er primærkilder, og i følge Jacobsen burde man strebe etter å benytte de kildene som er nærmest situasjonene som beskrives (Jacobsen, 2007). I lys av dette mener jeg at disse primærkildene, er kilder som ikke har vært gjennom for mange ledd og fortolkninger før jeg benytter dem, slik at jeg kan stole på innholdet som gjenfortelles. Til tross for dette er det også viktig å være kritiske til å benytte førstehåndskilder. Ved å bruke offentlige og

institusjonelle kilder, kan det tenkes at institusjonene som har publisert kilden utarbeider informasjonen slik de ønsker at offentligheten skal oppfatte dem, gjennom å begrense informasjonen i en gitt situasjon, formelt språkbruk og saklig avgrensing (Holme & Solvang, 1996). I lys av dette må jeg ta til etterretning at kildene jeg benytter, både domsavsigelser og andre institusjonelle kilder sier meg hva de ønsker at jeg skal vite. Men diskusjoner som nedskriveren holder unna offentligheten, og ikke ønsker jeg skal vite, forblir ukjent (ibid).

Hvorfor jeg valgte å benytte Estland, Irland og Tyskland i denne oppgaven har jeg forklart under innledningen i oppgaven. Men oppsummert er det fordi de gir stor variasjon til oppgaven, hva gjelder posisjon i EU, historie og rettsvesen. Tyskland har gjennom opprettelsen og utviklingen av både EFSF, EFSM OG ESM vært til gjenstand seks domsavsigelser i tidsperioden 2011 til 2016 (Bhattacharya, 2016). I denne oppgaven har det vært hensiktsmessig å sett nærmere på tre av domsavsigelsene, fra 2012a, 2012b, 2014. Domsavsigelsene er relevante for oppgaven fordi de tar for seg problemstillinger som knyttes direkte til ESM. De resterende tre domsavsigelsene er fra henholdsvis 2011, 2012 og 2016. Dette er domsavsigelser som har svært interessant tematikk, men som tar for seg andre mekanismer enn ESM. På grunn av oppgavens omfang og problemstilling er de ikke tatt med videre (se, Bhattacharya, 2016). Tyskland har også i domsavsigelsene tatt for seg ”Den europeiske finanspolitiske pakt”, i domsavsigelsene som er benyttet i denne oppgaven. Denne pakten er ikke analysert med videre, av samme årsaker til hvorfor ikke de andre domsavsigelsene er benyttet, da det gir et litt annet fokus enn hva problemstillingen er.

Irland har på sin side tre domsavsigelser, hvor hovedfokus i denne oppgaven ligger på domsavsigelsen fra High Court, mellom Pringle og regjeringen. Domstolen har ikke vært synelig da de har støttet argumentasjonen som regjeringen har lagt frem. Irland har også domsavsigelse fra Supreme Court (2012) og Den europeiske domstolen (2012). Disse er ikke benyttet i like stor grad i denne oppgaven, fordi det hadde bidratt til mye gjentakelse ettersom de bekrefter dommen fra High Court og den irske regjeringens argumentasjon.

Teori vil i denne oppgaven vil være basert på forfatterens egne publikasjoner. I de situasjonene de suppleres er det fordi det er hensiktsmessig for å få klarere frem deres poeng. Annen faglitteratur vil baserer seg spesielt på en rapportserie fra European University Institute ”*Constitutional change through Euro Crisis Law*”. Dette er en rapportserie som er utarbeidet for å se på de verktøyene som ble implementert på det europeiske- og internasjonale nivået i

reaksjon til eurokrisen (European University Institute, u.å.) Dette er en god rapportserie å benytte fordi det gir en god oversikt over utviklingen av tematikk om ESM, som er relevant for min problemstilling. Jeg har også benyttet ”*The Euro Crisis and the State og European Democracy*”. Dette er en sammenfattelse av konferansebidrag fra EUDO Dissemination Conference, som tar for seg hvordan eurokrisen har påvirket europeisk demokrati (se, Witte 2013, Tomkin, 2013). Andre kilder som i hovedsak er benyttet i denne oppgaven er akademiske tidsskrifter, valgt med omhu slik at det er mulig å argumentere for at slike andrehåndskilder og akademiske tekster er troverdige å benytte.

5.4.2 Kategorisering

Gjennomføringen av datainnsamling og dataanalyse henger sammen i arbeidet med å kategorisere det relevante innholdet i teksten. I arbeidet med kategorisering blir tekstene valgt ut og fortolket i lys av hverandre, slik at man kan identifisere og finne felles trekk innad i tekstelementene hvor målet i første omgang er å kunne kategorisere funnene (Grønmo, 2011). Når man skaper kategorier er forskeren i følge Grønmo mest opptatt av de typiske tekstelementene, og er på jakt til hva som passer inn- og hva som ikke passer inn (Grønmo, 2011). For å ta hensyn til Grønmos bekymring har jeg et forholdsvis klart rammeverk å forholde meg til når jeg skal svare på spørsmålet om ESM er udemokratisk er ikke. Jeg benytter domsavsigelsene for å se på de saksøkende og saksøkte ståsted. På den andre siden har jeg også brukt annen litteratur for å få et bredere fokus, og forståelse til hva jeg analyserer.

Teorien i oppgaven er strukturert etter demokrati, hvor jeg har utviklet en oversikt i tabell 1. Denne tabellen er utarbeidet i lys av tre kjente teoretiske retninger, og funn i domsavsigelsene. Jeg har også benyttet en generell tilnærming til hvordan man kan forstå demokratiske kriterier, som diskutert under del 5.1

Denne oppgaven har strukturert dataen fra domsavsigelsene inn i tre kategorier som er suverenitet, den utøvende makten og ESM etablert utenfor EUs rammeverk. Denne kategoriseringen er gjort fordi dette er tre områder som har gått igjen i domsavsigelsene, som saksøkerne ser på som udemokratisk. Kategoriene er også inspirert ut fra annen faglitteratur som presentert del 5.4.1. Hver av dataene er tilknyttet sidetall, på denne måten kan leseren spore tilbake funnet, og den opprinnelige kilden.

5.4.3 Forskerrollen

Forskerrollen man påtar seg kan være med å påvirke resultatet, og er derfor viktig å være oppmerksom på (Grønmo, 2011).

Ved at jeg bygger mitt datagrunnlag på en kvalitativ innholdsanalyse må jeg være oppmerksom på eget perspektiv, da det kan påvirke både utvelgelsen og tolkingen av tekstene (Grønmo, 2011). For å bøte på utfordringen av mitt eget perspektiv har jeg benyttet kildemateriale som for det første er referert i domsavsigelsene. Dette har gitt meg flere institusjonelle offentlige kilder å benytte for å forstå de saksøkende og saksøktes posisjon. For å få en dypere og bredere forståelse, som også hjelper meg til å unngå ensidig tolkning, har jeg også gått gjennom tidligere litteratur på feltet, som kan utvide forståelsen min av hva jeg tolker.

Videre må jeg ta til etterretning at både dårlig kildekritisk forståelse, samt begrenset konseptuell forståelse kan påvirke tolkingen av tekstene. Jeg vil i lys av denne metodedelen argumentere for at jeg har benyttet autentiske og troverdige kilder, som kan si noe om EMS er udemokratisk eller ikke. Ved at jeg har benyttet et bredt kildegrunnlag, har jeg opparbeidet meg en konseptuell forståelse av hva domsavsigelsene handler om, samt mulighet og begrensninger knyttet til hva kildene kan si noe om. Ved et reflektert utvalg av kilder som belyser problemstillingen, samt opprinnelige kilder knyttet til teori, mener jeg at jeg har tatt til etterretning at min forskerrolle og mitt perspektiv kan påvirke resultatene.

5.5 Datakvalitet

King, et.al legger til grunn et sett retningslinjer for å forbedre datakvaliteten i en studie, og for denne oppgaven er det hensiktsmessig å diskutere validitet og reliabilitet av dataen (King et.al, 1994: 27).

Selv om reliabilitet, validitet og etterprøvbarehet er viktige prinsipper i metode, kan det være vanskelig å teste gyldighet og pålitelighet (Jacobsen, 2007) Dette kan være utfordrende ettersom kvalitative metoder er svært kontekstavhengige (ibid). Til tross for dette er dette er det prinsipper som skal tas med i betraktning. Ved at jeg har redegjort for mine metodiske valg, for kildene som er benyttet i innholdsanalysen, tidligere faglitteratur og kategorisering

av teori og empiri mener jeg at denne oppgaven oppfyller kravene for validitet og reliabilitet. Jeg har lagt til rette for å vise at oppgaven er valid, altså at jeg måler det jeg ønsker å måle (King et.al, 1994: 27). Ved å redegjøre mine kilder og kategorisering, samt å ha tilknyttet sidetall til dataen er kravet om reliabilitet forsøkt oppnådd (King et.al, 1994: 27). Jeg har benyttet dokumenter som er tilgjengelig for offentligheten, og som ses på som primærkilder. Ved å benytte et bredere kildemateriale enn bare domsavsigelsene har jeg tatt grep for å prøve å oppdage mulige feilkilder.

Til slutt spør jeg, kan man generalisere? Kvalitative casestudier kan vanskelig generaliseres (Yin, 2014). Likevel vil jeg si at funnene i oppgaven er i tråd med tidligere litteratur på feltet, slik at oppgaven kan sies å være et bidrag inn i debatten om ESM er demokratisk.

6.0 Gjennomgang av domsavsigelser

Jeg vil i denne delen gå gjennom domsavsigelsene som er benyttet som grunnlag i denne oppgaven. Dette er hensiktsmessig for å forstå hvem saksøkerne- og de saksøkte er, og hva som er hovedområdene for diskusjon i landet – før jeg under analysen går grundigere til verks for å se hvordan diskusjonen og avveiningene kan forstås. –

6.1 Estland

Den estiske domsavsigelsen fra 12.juli 2012 var en rettssak mellom justisministeren Indrek Teder og den estiske høyesterett, hvor justisministeren utfordret artikkel 4.4 i ESMT som sier,

(...) an emergency voting procedure shall be used where the Commission and the ECB both conclude that a failure to urgently adopt a decision to grant or implement financial assistance, as defined in Articles 13 to 18, would threaten the economic and financial sustainability of the euro area. The adoption of a decision by mutual agreement by the Board of Governors referred to in points (f) and (g) of Article 5(6) and the Board of Directors under that emergency procedure requires a qualified majority of 85% of the votes cast” (ESMT, 2012:12)

Justisministeren tok saken til høyesterett etter at hans memorandum til finansministeren ikke ble tatt til etterretning. I memorandumet uttrykte justisministeren sin oppfatning til at artikkel

4.4 i ESMT var uforenelig både med den etiske grunnloven og det parlamentariske demokratiet i Estland, spesielt parlamentets budsjettmyndighet (Riigikohus, 2012:1,6). Verken finansministeren eller regjeringen tok til etterretning memorandumet, og regjeringen godkjente i stedet et utkast til ESMT for å formelt ratifisere ESM i Estland (Riigikohus, 2012).

Justisministeren var av den oppfatningen at ESM var en internasjonal avtale mellom medlemsstatene i eurosonen. I lys av denne oppfatningen mente han at ratifiseringen av ESM ville være i strid med artikkel 123 i grunnloven, som sier at Estland ikke kan inngå internasjonale avtaler som er i konflikt med grunnloven (Riigikohus, 2012:3). Spesielt var justisministeren opptatt av at artikkel 4.4 i ESMT utfordret artikkel 1.1 i grunnloven som stadfester at Estland er et parlamentarisk demokrati, hvor all makt skal utgå fra folket (Riigi Teataja, 1992:1). Justisministeren mente at makt over budsjettet er en av de viktigste dokumentene til styringen av staten, og dette er parlamentets kjernemyndighet (Riigikohus, 2012:2). På bakgrunn av dette mente derfor justisministeren at artikkel 4.4 i ESMT utfordret parlamentets myndighet over Estlands budsjett, som fastsatt i grunnloven. I følge Artikkel 115 i grunnloven er det parlamentet som hvert år godkjenner statsbudsjettet som angir regjeringens inntekter og utgifter (Riigi Teataja, 1992:13). Budsjettet er også knyttet til artikkel 14 i grunnloven, som et instrument for å oppfylle parlamentets forpliktelser for å garantere personers grunnleggende rettigheter og friheter (Riigi Teataja, 1992:2). Justisministeren mente videre at artikkel 4.4 i ESMT var uforenelig med artikkel 65.10 i grunnloven, som gir parlamentet myndigheten til å skulle behandle forslag fra regjeringen knyttet til å autorisere statlige lån, eller andre finansielle forpliktelser (Riigi Teataja, 1992:7). Justisministeren var til slutt bekymret for å binde parlamentet til framtidige forpliktelser, og begrense parlaments myndighet overfor de offentlige utgiftene i Estland (Riigikohus, 2012:7)

Justisministeren møtte både mostand fra regjeringen med dette søksmålet, og det ble avslått av høyesterett. Finansministeren med regjeringen i ryggen mente at det ville være pinlig for Estland å stå utenfor ESM, ettersom landet i lengre tid hadde vært til gjenstand for støtte fra EU (Ginter, 2013:338). Domstolen på sin side var ikke like pessimistisk som regjeringen, da de støttet justisministeren i at artikkel 4.4 i ESMT utfordret og påvirket parlamentets budsjettmyndighet (Riigikohus, 2012:10). Høyesterett var, for det første, overbevist om dette fordi ESM til enhver tid kan kreve inn penger som Estland har forpliktet seg til å betale. Videre begrenser dette parlamentets handlingsrom knyttet til budsjettet, da de har forpliktet

seg til å betale 1 302 millioner euro (Riigikohus, 2012:9-10). For det andre, trakk høyesterett frem at ESM under artikkel 4.4 i ESMT kan ta avgjørelser knyttet til å utgi lån med 85% flertall, til fordel for enstemmighet i "Board of governors". Dette vil også påvirke Estlands mulighet til å være delaktig i beslutningene som tas (Riigikohus, 2012:10). Høyesterett var av den oppfatningen at når ESM begrenser parlamentets myndighet overfor budsjettet, er dette et inngripen over den demokratiske staten som er underlagt rettssikkerhet, fordi en svekkelse av parlamentets makt er også en svekkelse av folkets rettighet til å bli hørt (Riigikohus, 2012:10).

Til tross for høyesteretts enighet med justisministeren, ble likevel søksmålet avslått av et knapt flertall(9/10). Blant de fleste dommerne var argumentasjonen at rettssaken burde blitt gitt mer tid, og vært til gjenstand for en grundigere gjennomgang (Riigikohus, 2012:21-23).- hvorfor? For det første, argumenterte domstolen for at artikkel 14 i grunnloven legitimerer artikkel 4.4 i ESMT, og innskrenkingen av parlamentets budsjettmyndighet (Riigikohus, 2012:12). Videre sier Artikkel 14 i grunnloven at Estland skal sikre sine innbyggere fundamentale rettigheter og frihet (Riigi Teataja, 1992:2). Domstolen er av den oppfatningen at artikkel 14 i grunnloven ikke kan oppfylles om Estland eksisterer i et ustabilt økonomisk miljø, og ettersom Estland er en del av eurosone, vil en ustabil eurosone skape et ustabilt Estland (Riigikohus, 2012:12). Derfor er det av Estlands interesse å godkjenne artikkel 4.4 i ESMT fordi det skal bidra til effektive beslutningsprosesser under krisetider, med mål om å skape en stabil eurosone – som gir Estland mulighet til å overholde det konstitusjonelle ansvaret under artikkel 14 i grunnloven (Riigikohus, 2012:12).

For det andre baserte domstolen i Estland sin avgjørelse på proporsjonalitet. Det vil si om artikkel 4.4 i ESMT var et passende, nødvendig og rimelig tiltak for å nå målet med artikkelen. Videre er målet å skape effektive beslutningsprosesser i krisetider – i så måte hva Estland vinner og taper på artikkel 4.4 i ESMT (Riigikohus, 2012:13,16-17). Domstolen mente at artikkel 4.4 i ESTM var nødvendig, fordi eurokrisen viste et behov for muligheten til å ta effektive beslutninger om å utgi lån for å skape stabilitet. Hvilket på så måte er passende, fordi artikkel 4.4 bidrar til å imøtekomme dette behovet. Til slutt er det rimelig å oppgi budsjettmyndighet for å ta del i disse godene ESM bidrar med, slik at Estland kan være en del av et stabilt økonomisk område som vil komme også dem til gode (Riigikohus, 2012:13-15).

6.2 Irland

Den 13.april 2012 gikk det partiuavhengige parlamentsmedlemmet i underhuset, Thomas Pringle til sak mot den irske regjeringen på grunn av deres deltakelse i ESM og traktatsendring av artikkel 136 i TEUV. Dette til tross for at det irske parlamentet i helhet hadde stilt seg positivt til å ratifisere både ESMT og traktatsendringen (Coutts, 2015). I følge Pringle, er det et problem å ratifisere ESM fordi det bryter med grunnloven, og spesielt problematisk er det at Irland overfører suverenitet til ESM. I den irske grunnloven står det blant annet i artikkel 5 at Irland er en suveren, uavhengig og demokratisk stat, hvor det videre i artikkel 6 refereres til at all lovgivende, utøvende og dømmende makt er utledet fra folket (Bunreacht na hÉireann, 2015:5). Ved at Irland blir en del av ESM, en autonom institusjon som til dels får tildelt udefinert makt og funksjoner, mener Pringle at dette svekker artikkel 5 og 6 i grunnloven (Bunreacht na hÉireann, 2015:5). Dette mener Pringle vil skje ettersom Irland vil få mindre kontroll over budsjett, økonomi og fiskal politikk, da de må føye seg etter reglementet satt i ESMT (High Court, 2012:33-34:). Pringles oppfatning til hvordan ESM og traktatsendringen utfordret Irlands demokrati, grunnlov samt tidligere EU-traktater, ble delt inn i fire påstander (Supreme Court, 2012:2).

Den første påstanden til Pringle kan forstås som *"traktatsendring av artikkel 136 i TEUV"*. Denne påstanden tar utgangspunkt i Pringles forståelse om at traktatsendringen, kjent som Bestemmelse 2011/199/EU, er ugyldig. Denne oppfatningen hadde Pringle, fordi han mente at bestemmelsen om traktatsendringen ble ulovlig vedtatt gjennom forenklet revisjonsprosedyre i henhold til artikkel 48.6 i TEU (High Court, 2012:10). Han var av den oppfatningen at traktatsendringen ville endre kompetansen mellom monetær og økonomisk politikk, og være et brudd på betingelse i forenklet revisjonsprosedyre (High Court, 2012:3;44). Den andre påstanden kan forstås som *"brudd på irsk suverenitet"*. Pringle er av den oppfatningen at ratifisering av ESM vil bidra til en svekkelse av irsk suverenitet (High Court, 2012:33). Svekkelsen av irsk suverenitet knytter seg til ESMs styringsstruktur, at parlamentets budsjettmyndighet svekkes, at det mangler en klausul for å trekke seg ut fra ESM samt betingelser medlemsstatene må godta for å motta støtte (High Court, 2012:15,33-34,44,56). Den tredje påstanden kan omtales som *"maktoverføring"*. Dette er fordi Pringle mener ved at det er finansministeren som sitter i Board of Governors, myndiggjøres han/henne på bekostning av parlamentet (High Court, 2012:6-7,38). Den fjerde påstanden er *"uforenelighet mellom ESM og tidligere EU-traktater"*. Pringle mener at ESM er ratifisert på ugyldig grunnlag, da ESMT står i motsetning til tidligere EU traktater. For det første argumenterte

Pringle at ESM bidro til å endre myndigheter fordelt mellom EU og medlemsstatene monetær- og økonomisk politikk (High Court, 2012:19). For det andre mente han at det er utfordrende at ESM stod utenfor EUs strukturelle rammeverk, og til tross for dette benyttet EUs institusjoner (High Court, 2012:27).

Pringle fikk ikke medhold i High Court. Regjeringens argumentasjoner ble lagt til grunn som begrunnelse til hvorfor Pringle ikke fikk støtte. Regjeringen mente at forenklet revisjonsprosedyre av artikkel 136 i TEUV var riktig å benytte seg av, da artikkelen bare bekrefter myndighet medlemsstatene allerede sitter på, til å opprette ESM (High Court, 2012:46-47). Videre argumenterer regjeringen blant annet for at ESM ikke bryter med irsk suverenitet, og forsvarer deltakelsen ved at det er nyttig for Irland å ta del i ESM for å sikre en stabil eurosone (High Court, 2012:34). Regjeringen er heller ikke av den oppfatningen at den utøvende makten forsterkes til fordel for den lovgivende, på grunn av at finansministeren er gitt en viss sum å ha myndighet over, men i tilfeller hvor han/hun trenger mer penger må han/hun rådføre seg med et lovgivende organ (High Court, 2012:38-39).

Etter at Pringle ikke fikk medhold i High Court anket han til irsk Supreme Court (Court Supreme Court; 2012:1). Under i anken i Supreme Court deltok ikke den irske regjeringen som forsvarere av traktatsendringen eller ESM (Coutts, 2015). Ankedommen til Supreme Court bestod hovedsakelig av den første påstanden ”*traktatsendring av artikkel 136 TEUV*”, gyldigheten av å benytte forenklet revisjonsprosedyre samt om ESM første til brudd på irsk suverenitet (Supreme Court; 2012;7). Selv i Supreme Court fikk ikke Pringle medhold, og domstolen avga samme domsavsigelse som High Court, at traktatsendringen var gyldig under forenklet revisjonsprosedyre, og ESM ikke bidro til svekket irsk suverenitet (Supreme Court, 2012:2). Det Supreme Court derimot gjorde, var å oversende spørsmål til Den europeiske domstolen, som den eneste medlemsstaten i eurosone som benyttet seg av denne muligheten (Bardutzky, 2016). Spørsmålene til Den europeiske domstolen omfattet traktatsendringen av artikkel 136 TEUV og bruk av forenklet revisjonsprosedyre (Den europeiske domstolen, 2012: 9,15,16,27). Spørsmål knyttet til den fjerde påstanden om uforenelighet mellom traktater i ESMT og ESM, ble også oversendt (Den europeiske domstolen, 2012:28). Heller ikke Den europeiske domstolen gav Pringle medhold, da de mente at ESM var opprettet som en mellomstatlig institusjon og ikke en del av EUs rammeverk, og dette bekreftet en myndighet medlemsstatene allerede besittet for å opprette ESM (Den europeiske domstolen, 2012: 27).

6.3 Tyskland

Den tyske Forfatningsdomstolen har historisk sett vært en aktiv pådriver for å sikre det tyske demokratiet og parlamentets rettigheter. Den har påsett at myndighetsfordelingen mellom den utøvende og lovgivende makten i Tyskland blir overholdt. Spesielt har Forfatningsdomstolen påsett at Bundestag holder den utøvende makten ansvarlig for deres handlinger, både på nasjonalt og overnasjonalt nivå (Bhattacharya, 2016). I kjølvannet av eurokrisen har Tyskland blitt den største bidragsyteren til de ulike stabiliseringsordningene som ble opprettet, og på grunn av dette, har søkelyset blitt rettet på Bundestags ansvar overfor budsjettet (Bhattacharya, 2016). I denne oppgaven har det vært hensiktsmessig å se nærmere på tre av domsavsigelsene. To av disse fant sted henholdsvis juni (2012b) og september 2012 (2012a) og mars 2014

Domsavsigelsene er relevante for oppgaven fordi de tar for seg problematikken tilknyttet ESM, som ifølge saksøkerne utfordrer demokratiske prinsipper som fastsatt i den tyske grunnloven (BVerfG, 2012a:17).

Domsavsigelsen fra september 2012 var i hovedsak en ”fast track” beslutning fra Forfatningsdomstolen som godkjente at Tyskland kunne ratifisere ESMT, traktatsendringen av artikkel 136 i TEUV, og Den europeiske finanspolitiske pakt. Videre ble det besluttet at de tre lovforslagene som de utgjør ikke er i strid med grunnloven (BVerfG, 2012a; Deutsche Welle, 2014). Den endelige beslutningen tilknyttet rettssaken fra september 2012, kom i mars 2014, hvor domsavsigelsen også i større grad omfattet Bundestags autonomi under ESM (Deutsche Welle, 2014). Det er på bakgrunn av dette at domsavsigelsen fra september 2012 og 2014 består av de samme aktørene som saksøkere: 12.000 individer og den venstrevridde parlamentariske gruppen Die Linke (Mair & Kröger, 2015:68). Tematikken var også tilnærmet den samme som diskuteres av Forfatningsdomstolen, og derfor ses disse domsavsigelsene under ett (BVerfG, 2014:23; Mair & Kröger, 2015:68,74).

I følge saksøkerne fra september 2012 og mars 2014 ville de tre lovforslagene, ESMT, traktatsendring av artikkel 136 i TEUV og Den europeiske finanspolitiske pakt, blant annet utfordre artikkel 20.1.,2.,4, hvor det står at Tyskland er et demokrati og en føderalstat, hvor det er folket som har makten. Denne makten skal utøves av folket gjennom valg og andre

stemmeprosedyrer, og spesifiserte lovgivende, utøvende og dømmende organer (Basic Law, 2014:27). Videre trakk saksøkerne fram at Bundestags rettigheter og posisjon ble utfordret. I følge artikkel 38.1 er det Bundestag som skal representere det tyske folket, og de valgte representantene skal ikke være bundet av andres ordre eller instruksjoner (Basic Law, 2014:38). Innføringen av de tre lovgivende forslagene vil, i følge saksøkerne, for det første påvirke Bundestags autonomi til å bestemme over budsjettet, fordi man forplikter seg til innbetaling til ESM (BVerfG, 2012a:17). For det andre vil Bundestags demokratiske funksjon i Tyskland svekkes, da saksøkerne var av den oppfatning at konstruksjonen av ESM ville gjøre det vanskelig for Bundestag å påvirke beslutningene tatt på EU-nivået og dermed at folket ikke ville bli hørt (Mair & Kröger, 2015:75). Saksøkerne ønsket dermed å utsette ratifiseringen og implementeringen av de tre lovgivende forslagene og erklære dem ugyldig (BVerfG, 2012a).

På den andre siden var både regjeringen og Forfatningsdomstolen av den oppfatningen at Tysklands deltakelse i ESM ikke utgjør en trussel mot verken Bundestag eller folkets rettigheter til å bli hørt. Dette fordi Tyskland er en sterk stat og i veto-posisjon (BVerfG, 2014:26, 52), i tillegg til at Finansministeren kan gi garantier for betalinger som er bekreftet under ratifiseringen av ESMT, som er satt til 168.30768 milliarder – betalinger utenfor dette må godkjennes av Bundestag (1.2 ESMFinG) (BVerfG, 2014:55). Videre har Bundestag oversikt over avgjørelser fra de lovgivende fordi deres meninger er bundet av Bundestag og regjeringen står ansvarlig overfor dem selv på EU-nivå (BVerfG, 2014:60-61).

Domsavsigelsen fra 19.juni 2012 er interessant å ta med i videre diskusjoner, da det til syvende og sist angår diskusjonen om ESM kan karakteriseres som en del av EU, eller ikke. Domsavsigelsen er også nyttig å ta med videre for om diskusjonen tilknyttet til demokratiske aspekt ved at ESM står utenfor rammeverket. Dette var en rettssak mellom Bundestag og den føderale regjeringen, hvor Bundestag mente at regjeringen hadde brutt informasjonsplikten tilknyttet utviklingen av ESM i tidsperioden 4.februar 2011-24/25 mars 2011 (BVerfG, 2012b:14). Den føderale regjeringen har, gjennom artikkel 23(2) i den tyske grunnloven, informasjonsplikt overfor blant annet Bundestag i tematikk som er relatert til EU (Basic Law, 2012:28). I følge Bundestag er ESMs historiske utvikling og institusjonelle oppbygging av den karakter at ESM kan knyttes til EU (BVerfG, 2012b:13). Derimot mente den tyske føderale regjeringen at ESM var en mellomstatlig institusjon, og dermed en institusjon som ble eid av medlemsstatene som benytter euroen, og ikke EU (BVerfG, 2012b:16). Denne oppfatningen bidro til at den føderale regjeringen mente at ESM stod utenfor den formelle

strukturen til EU, og at de dermed ikke var underlagt artikkel 23.2 i den tyske grunnloven (BVerfG, 2012b:15). Forfatningsdomstolen avgjorde i favør Bundestag oppfattelse, og understrekte at ESM var å forstå som en del av EU. Forfatningsdomstolen mente dette både fordi enkelte elementer i ESM benytter EUs institusjoner, og at ESM etableres på bakgrunn av tidligere EU-traktater, men også fordi ESM ble opprettet for å supplere og sikre den økonomiske og monetære politikken, hvor EU besitter enkelte myndighetsområder (BVerfG, 2012c). Dette innebar at regjeringen i aller høyeste grad hadde informasjonsplikt overfor Bundestag (BVerfG, 2012b:15; BVerfG, 2014;48).

7.0 Analyse og diskusjon

I forrige kapittel ble domsavsigelsene presentert. Gjennom presentasjonen ble det redegjort på hvilken måte saksøkerne i domsavsigelsene mener ESM er udemokratisk, og hvorfor de saksøkte mener at dette ikke er tilfellet. Spørsmålet blir da, hvordan kan dette forstås? Det er videre i oppgaven standpunktene til saksøkerne og de saksøkte som er kategorisert og analysert. Kategoriene som er benyttet for å analysere om ESM er udemokratisk er sammenfattet i tre kategorier, hvor summen av delene kan sies å utgjøre et oversiktlig bilde av diskusjonen. Den første kategorien handler om ESM svekker staters suverenitet, den andre kategorien tar for seg spørsmålet om ESM myndiggjør den utøvende makten. I denne delen vil det også finansministerens posisjon trekkes frem. Den tredje kategorien ser på om etableringen av ESM, utenfor EUs formelle rammeverk, utgjør en demokratisk trussel. Jeg vil videre analysere disse tre kategoriene, og i lys av det teoretiske rammeverket prøve å forstå avveiningene som gjøres. Hvert delkapittel vil avsluttes ved å sammenfatte standpunktene, og de viktigste avveiningene vil bli diskutert.

For ordens skyld vil saksøkerne til henholdsvis Estland, Irland og Tyskland i analysen refereres til som justisministeren, Pringle og de tyske saksøkerne. De saksøkende vil refereres til som den estiske domstolen, Forfatningsdomstolen og den irske regjeringen.

7.1 ESM og staters suverenitet

Saksøkerne i domsavsigelsene kritiserer ESM for å være udemokratisk, fordi mekanismen svekker statenes suverenitet og myndiggjør seg selv (BVerfG, 2014:28; High Court, 2012:33; Riigikohus, 2012:2). Om ESM svekker staters suverenitet, vil en slik svekkelse være motstridende til det teoretiske rammeverket ettersom både Majone, Moravcsik, Føllesdal og Hix mener at suverenitet skal være tilknyttet det nasjonale nivået. Til tross for dette åpner domstolen i Estland opp for en svakere forståelse av hva suverenitet kan forstås å være (Riigikohus, 2012:11). Ekspertvitne Dr. Albi beskriver følgende på vegne av den estiske domstolen,

“If sovereignty is interpreted as absolute, entry into international agreements should not be allowed, because entering into international agreements always means restricting one's sovereignty to some extent”(Riigikohus, 2012:11).

Dette betyr i følge Dr. Albi at selv om artikkel 1 i den estiske grunnloven sier at suverenitet og demokrati er fundamental, tidløs og umistelig, kan ikke Estland strebe etter absolutt suverenitet. Om Estland skulle besitte absolutt suverenitet, ville de ikke hatt mulighet til å inngå noen former for internasjonale avtaler, eller være en del av EU. Dette argumenterer Dr. Albi for, fordi både små og store samarbeid vil svekke suvereniteten (Riigi Teataja, 1992:1; Riigikohus, 2012:11).

7.1.1 Forenklet revisjonsprosedyre

Pringle og de tyske saksøkerne var av den oppfatningen at å endre artikkel 136 i TEUV gjennom bruk av forenklet revisjonsprosedyre, ville bidra til å svekke statenes suverenitet (High Court, 2012:3;44; BVerfG, 2014:28). De tyske saksøkerne beskriver det slik,

“In the case of a Treaty amendment of this significance a convention should have been established, which would have permitted the national parliaments to be involved (BVerfG, 2012a:17).

I lys av denne uttalelsen mente saksøkerne at nasjonale parlament ble ekskludert fra prosessen om traktatsendringen, fordi man ikke gjennomfører et konvent ved bruk av forenklet

revisjonsprosedyre (BVerfG, 2012a:17, Rossi, 2014). Den samme problemstillingen ble også løftet opp i domsavsigelsen fra 2014. I denne domsavsigelsen fokuserte de tyske saksøkerne på ekskluderingen av en IGC, som ville svekke Europaparlamentets mulighet til å bli inkludert i prosessen (BVerfG, 2014:33; Rossi, 2014). Ved bruk av forenklet revisjonsprosedyre deltar stats- og regjeringssjefer under konsultasjon av Europaparlamentet, hvor medlemsstatene godkjenner beslutningene (Rossi, 2014). En ekskludering av det nasjonale parlament kan argumenteres å være motstridende til hva Moravcsik vil se på som demokratisk. Dette er fordi han er av den oppfatningen at det er de parlamentarisk valgte som er beslutningstakere, og derfor vil det være udemokratisk å ikke inkludere dem i prosessen av traktatsendringen (Moravcsik, 2002; 2003). Det er også mulig å argumentere for at Moravcsik ikke vil være like kritisk til ekskluderingen av Europaparlamentet, sammenlignet med nasjonale parlament. Dette er fordi det er det nasjonale parlamentet og den nasjonale politikken befolkningen vil føle tilhørighet til (Føllesdal & Hix, 2006:541; Moravcsik, 2002; Scharpf, 2006). Det vil derfor være mer hensiktsmessig å sikre gode nasjonale ordninger (Moravcsik, 2002).

Det er derimot mulig å argumentere for at Majone på sin side ville vært mer bekymret for ekskludering av Kommisjonen, fremfor parlamentene. Dette kan diskuteres i lys av Majones oppfatning av Kommisjonen som en ikke-majoritær institusjon (Majone, 1998; 1999). Majone er av den oppfatningen at å overføre myndighet til EU kan legitimeres ved å gi hensiktsmessige løsninger som er pareto-forbedrende, hvor det er eksperter som har rett kunnskap til å oppnå denne type beslutninger (Majone, 1999;2000; Pollack, referert i Piattoni, 2013). Ved at man ekskluderer Kommisjonen er det i følge Majone vanskelig å oppnå de hensiktsmessig pareto-forbedrende løsningene, som ses på som legitime. Dette kan Majone forventes å mene fordi de majoritære institusjonene ikke har rett ekspertise, og er dermed ikke i stand, til å ta de rette beslutningene (Føllesdal & Hix, 2006). I forlengelse av dette kan beslutningen under forenklet revisjonsprosedyre dermed sies å miste det legitimerende fundamentet de bygger på, fordi Kommisjonen ekskluderes (Majone, 1996;1999).

Til tross for denne tolkningen av Majones forståelse vil hans tilnærming også bære preg av hvilke politikkområder som påvirkes av å endre artikkel 136 i TEUV. Dette er et spørsmål som kan sies å reflektere Pringle, og hans tekniske holdning til hvorfor medlemsstatene burde benyttet ordinær revisjonsprosedyre (High Court, 2012:3,44). Pringles standpunkt kan forstås på følgende måte,

"It [art. 136 TEUV] entails a conferral of competences that alters and violates the competences conferred on the Union in the field of economic and monetary policy (...)" (High Court, 2012:8).

Sitatet illustrerer Pringles oppfatning at traktatsendringen kunne påvirke myndighetene mellom økonomisk og monetær politikk, som allerede er fordelte myndighetsområder mellom EU og medlemsstatene (High Court, 2012:8;47). Om disse myndighetsområdene ble blandet var Pringle bekymret for at Irland delegerte enda mer myndighet til EU, og at suvereniteten dermed ble ytterligere svekket (ibid). I følge Majone kan det argumenteres for at svekkelse av suverenitet kan sies å legitimeres så lenge staten overfører regulerende myndighet, og utfallet av beslutningen er pareto-forbedrende (Majone, 1999). Medlemsstatene i EU har allerede overført monetær politikk, som kan ses på som regulerende (Maes, 2002). På den andre siden vil økonomisk politikk kunne sies å være vanskeligere å overføre, da den i større grad ses på som omfordelende (Majone, 1999).

I følge Majone vil dermed den store demokratiske utfordringen være i tilfeller hvor statene overfører økonomisk politikk. Dette kan bidra til at statene befinner seg i en situasjon hvor EU ikke nødvendigvis gir hensiktsmessige løsninger til fellesskapet (Majone, 1997; Scharpf, 2006). En konsekvens av dette er at det ikke er mulig å forankre legitimiteten av beslutningen på beslutningskjeden som går fra folket, og ender i produksjonen av de gode løsningene (ibid). Dette viser også tilbake til diskusjonen av ekskluderingen av Kommisjonen. Om det viser seg at traktatsendringen vil føre til en delegering av omfordelende politikk, vil traktatsendringen kunne sies å være en udemokratisk prosess. Dette vil i følge Majone være en udemokratisk prosess, uavhengig om Kommisjonen er inkludert eller ikke. Majone er av denne oppfatningen fordi omfordelende politikk er tilhørende den enkelte stat (Majone, 1999;2000; Pollack, referert i Piattoni, 2013). Moravcsik vil på dette punktet kunne sies å være enig med Majone, at den omfordelende politikken skal tillegges den enkelte stat. Majone vil, som vist over, mene at parlamentet er den aktøren som må inkluderes i beslutningene for å gi dem demokratisk legitimitet (Moravcsik, 2002,2003).

Diskusjonen rundt omfordelende- og regulerende politikk vil Føllesdal og Hix være lite matnyttig å ta del i. De er derimot av den oppfatningen at dette ikke kan ses på som to utelukkende politikkområder, og mener at vinnere- og tapere produseres selv om de ikke alltid

er lette å identifisere (Føllesdal & Hix, 2006). De mener i stedet at det viktigste er hvordan befolkningen inkluderes i beslutningsprosessene, også på EU-nivå (Føllesdal & Hix, 2006). Derfor er Føllesdal og Hix interessant å benytte for å belyse ekskluderingen av et konvent og en IGC, om man ser på dette som to muligheter å skape deliberative arena på EU-nivå. Føllesdal og Hix er av den oppfatningen at det er mangelen på blant annet deliberative arenaer som skaper et demokratisk underskudd i EU (ibid). Selv om verken konventet eller IGC vil være tilgjengelig for grasrota, vil det være en mulighet for de nasjonale representantene til å møtes for å fremme deres velgeres interesser. Føllesdal og Hix kan sies å være kritiske til at folket selv ikke inkluderes i prosessene. Det er spesielt et problem fordi om folket ble inkludert, ville dette mest sannsynlig ville ført til et annerledes utfall, enn om teknokrater representerer interessene (Føllesdal & Hix, 2006; Hix, 2005). Både Majone og Moravcsik vil derimot stilt seg kritisk til et slikt utgangspunkt. Som vist over kan Majone tenkes å være kritisk å tillegge majoritære institusjoner for mye makt, gitt at medlemsstatene har overført regulerende politikkområder (Majone, 1997; Scharpf, 2006). Moravcsik ville på sin side tenkes å stille seg kritisk til at man skal fokusere på at folket trenger å være direkte representert på EU-nivå (Moravcsik, 2002). Folkets interesser vil i følge Moravcsik representeres også på EU-nivå. Dette er fordi representantene vil legge interessene til grunn til hva de forhandler om på EU-nivå, på grunn av de ansvarliggjørende mekanismer som analyseres under kapittel 7.2.1 (Piattoni, 2013). Føllesdal og Hix vil likevel kunne sies å forstå konventet og IGC som en mulighet til å belyse debatter på EU-nivå, som er nødvendig for at befolkningen i større grad vil vise interesse og deltakelse for EU-politikk (Føllesdal & Hix, 2006).

På den andre siden av debatten står de saksøkte, hvor både Forfatningsdomstolen og den irske regjeringen er uenig med de tyske saksøkerne og Pringle. De mente på sin side at det var rett å benytte forenklet revisjonsprosedyre, under traktatsendringen av artikkel 136 i TEUV (High Court, 2012:46-47; BVerfG, 2014:46). Den Irske regjeringen sa blant annet,

"The defendants' position is that the amendment, in fact, has nothing to do with the Union or its competences; rather, it merely serves to confirm a competence that the Member States retain" (High Court, 2012:46).

Sitatet kan sies å belyse den irske regjeringens oppfatning til at traktatsendringen ikke vil overføre myndigheter mellom medlemsstatene og EU, som Pringle var bekymret for (High

Court, 2012:46-47; BVerfG, 2014:46). Den irske regjeringen mener derimot at traktatsendringen ikke er en del av EUs anliggende, men heller en avtale mellom medlemsstatene selv (ibid). På bakgrunn av dette forstår de heller traktatsendringen som en bekreftelse av myndighet medlemsstatene har, til å kunne opprette en stabiliseringsordning (ibid). En slik forklaring vil i følge de teoretiske retningene bety at det er medlemsstatene som er de sentrale aktørene, og at de demokratiske prosessene er overholdt under forenklet revisjonsprosedyre. Likevel viser dette tendenser til en myndiggjøring av den utøvende makte ettersom parlamentene ble ekskludert i prosessen, hvor det bare var stats- og regjeringssjefer som ble inkludert (Rossi, 2014). I følge den forenklete revisjonsprosedyren må beslutningene godkjennes innad i hver stat (ibid). Dette kan tolkes i retning av de tyske saksøkernes bekymring, at man i denne prosessen ser en dreining mot en tid hvor parlamentene bare overholder beslutninger, men hvor prosessene- og beslutningen tas på en annen arena (BVerfG, 2012a:17; BVerfG, 2014:33). Dette diskuteres nærmere i kapittel 7.2.

7.2.2 Folkeavstemning

Både Pringle og de tyske saksøkerne var av den oppfatningen at traktatsendringen av artikkel 136 i TEUV burde underlegges folkeavstemning (High Court, 2012:5; BVerfG, 2014:28). Dette kan sies å være i tråd med Føllesdal og Hix formening om at EU trenger flere deliberative arenaer, fordi folkeavstemning kan bidra til å både skape meningsdannelse og konkurranse (Føllesdal & Hix, 2006). Til tross for at denne folkeavstemningen ville blitt avholdt nasjonalt, vil det gi befolkningen en mulighet til å bli opplyst- og å sette EU på dagsorden (ibid).

Når det gjelder de tyske saksøkerne var de av den oppfatningen at traktatsendringen kunne bidra til en sterkere avhengighet og tettere integrering mellom medlemsstatene. I følge de tyske saksøkerne vil dette kunne utfordre tysk suverenitet (BVerfG, 2012a:17; BVerfG, 2014:25, 28). En sterkere avhengighet ville i følge saksøkerne finne sted fordi en stabiliseringsordning kunne føre til at medlemsstatene i eurosone knyttet seg tettere sammen, og kunne bli oppfattet som en utvikling mot en føderal stat (BVerfG, 2014:28). En tettere integrering vil i følge saksøkerne kunne oppstå fordi statene gjennom artikkel 136 i TEUV risikerer å eliminere artikkel 125 i TEUV, kjent som "*no-bailout clause*" (BVerfG, 2012a:17; BVerfG, 2014:25). En eliminering av artikkel 125 i TEUV kunne i følge saksøkerne bidra til en situasjon hvor medlemsstater risikerer å sy sammen nasjonale

budsjetter, som de før hadde stått suverene for (BVerfG, 2012a:17; BVerfG, 2014:25,50; TEUV, 2008:99). I følge saksøkerne skal beslutningen om en sterkere avhengighet og integrering mellom medlemsstater og EU underlegges folkeavstemning, under artikkel 146 i den tyske grunnloven (BVerfG, 2014:28).

Spesielt interessant er det at endringen ikke er underlagt folkeavstemning, når Forfatningsdomstolen på sin side er enig med de tyske saksøkerne, *"At least in connection with the ESM Treaty, the provision [art. 136 TEUV] leads to a fundamental restructuring of the monetary union(...)"* (BVerfG, 2014:30).

Forfatningsdomstolen kan på bakgrunn av dette sitatet sies å anerkjenne at traktatsendringen kunne føre til en endring av ØMU, ved tettere integrering og avhengighet mellom statene i eurosone (BVerfG, 2014:30). Likevel illustrerer dette også Forfatningsdomstolens forståelse til at medlemsstatene er de store mesterne av traktatene (BVerfG, 2014:46). Alle de tre teoretiske retningene ville sett positivt at det er medlemsstatene som er mesterne av traktatene, og på denne måten opprettholder suverenitet. Føllesdal og Hix vil likevel ikke legge for mye vekt på folkeavstemning som den beste deliberative arenaen, selv om det er gjennom valg folkets stemmer kan oppfattes å være mest tydelig (Føllesdal & Hix, 2006). De vil være kritiske til hvilke kvalitet det skaper av meningsdannelse, da befolkningen kun får ta stilling til et bestemt spørsmål, og ikke deres egne interesser (ibid). Majone på sin side ville kanskje sett det som positivt at en slik beslutning ble holdt utenfor svært majoritære prosesser, ettersom, dette kan oppfattes å være for komplekse spørsmål å ta stilling til (Majone, 1999; 2000). Det kan argumenteres i lys av hans teoretiske tilnærming at beslutningen ville være mer legitim om det er eksperter som tar beslutninger, og spesielt avtaler om å inngå internasjonale samarbeid vil få mer legitimitet når det utvikles av eksperter (ibid)

Pringle mente på sin side at traktatsendringen måtte underlegges folkeavstemning, fordi det ville endre TEUV som allerede var godkjent av folket ved folkeavstemning fra 1972. Enhver endring etter dette mente Pringle folket måtte få være med å godkjenne (High Court, 2012:5). Den irske regjeringen var uenig, og mente at ettersom de allerede hadde fått godkjenning i 1972 til å inkorporere EUs traktater i lovverket, var det ikke behov for en ny folkeavstemning for artikkel 136 i TEUV (High Court, 2012:10). Det kan i følge Moravcsik tenkes at befolkningen ville vist interesse for dette valget, ettersom utfallet kan være en direkte påvirkning på deres daglige liv (Majone, 1999:2000). Dette understøttes ved at valget i 1972

hadde en oppslutning på 70% (Department of Housing, Planning, Community and Local Government, 2016:22). I lys av dette kan Moravcsik oppfattes som positiv til folkeavstemning. I tillegg vil et valg kunne sies å vise at demokratiet fremdeles er forankret i staten, noe Moravcsik mener EU drar legitimitet av (Moravcsik, 2002:605;2003).

7.3.3 Hvordan legitimeres deltakelse?

Både den etiske domstolen og den irske regjeringen forsvarer deltakelse i ESM på bakgrunn av deres nasjonale interesse til å ta del i ordningen (High Court, 2012:34; Riigikohus, 2012:12). Irsk regjering mener det er nyttig å være en del av ESM med tanke på irsk tilbakeføring til finansmarkedene, hvor ESM burde inngå som et sikkerhetsnett (High Court, 2012:34). Dette viser at Irland ser på ESM som en mulighet å rehabilitering etter finanskrisen, og som en god løsning for framtidig deltakelse i eurosonen. Estisk domstol tar utgangspunkt i artikkel 4.4 i ESMT, og mener det er nyttig for Estland å ta del i en mekanisme som vil skape stabilitet, fordi ustabile tider også vil skade Estla (Riigikohus, 2012:12). Domstolen understreker at økonomiske stabile tider er en forutsetning for å overholde statens konstitusjonelle ansvar overfor innbyggerne (Riigikohus, 2012:12). Denne begrunnelsen for å delta i ESM, og å godkjenne delegering av myndighet kan sies å reflektere tilbake til Majone og Moravcsiks tilnærminger. Dette er fordi de er av den oppfatningen at medlemsstater vil legitimere å delegere ut myndighet av staten, om det gir mer hensiktsmessige løsninger tilbake (Majone, 1999;2000; Moravcsik, 2002; Pollack, referert i Piattoni, 2013). Både irsk og estiske begrunnelse til deltakelse viser til omfattende områder de mener forbedres ved å delta i ESM, som for eksempel å tilbake føres til finansmarkedet og å opprettholde det konstitusjonelle ansvaret. Dette er elementer det kan argumenteres for de ikke ville klare å oppnå- eller løse uten samarbeid i ESM.

Tyskland på sin side nevner ikke eksplisitt hvordan de legitimerer deltakelse i ESM. Dette kan i følge Moravcsik være et interessant punkt, fordi medlemsstater i EU ofte oppgi suverenitet i situasjoner hvor man gjenspeiler de sterkeste staters interesser (Moravcsik, 1998). Tyskland er den største bidragsyteren i ESM, og dette kan derfor tolkes i retning at Estland og Irland som står i svakere posisjoner, har større behov for å forsvare hvorfor de velger å oppgi suverenitet til ESM. Hva Tyskland derimot vektlegger, og som i følge saksøkerne i større grad vil utfordre tysk suverenitet, er at ESMT mangler en klausul for å trekke seg ut (BVerfG, 2012a:18; BVerfG, 2014:29;31). Dette mener de tyske saksøkerne vil

svekke den økonomiske suvereniteten, fordi man inngår avtaler framtidige parlament ikke kan endre (BVerfG, 2012a:17; High Court, 2012:35,56). Det er mulig å argumentere for at Moravcsik ville sett på det som utfordrende at stater ikke kan trekke seg ut av avtaler. Dette er fordi muligheten til å skjære ned forpliktelser til EU, er en forutsetning for å opprettholde suverenitet (Føllesdal og Hix, 2006).

Jeg har nå analysert delkapitlene som kan sies å være udemokratisk i lys av suverenitet. På bakgrunn av analysen, er det mulig å si at ESM bidrar til å svekke suverenitet? På den ene siden argumenterer saksøkerne for at ESM svekker staters suverenitet. I alle domsavsigelsene trekker saksøkeren fram grunnloven, hvor det presiseres at demokrati og suverenitet er staters anliggende. Til tross for dette kan det til en viss grad bekreftes av ESM faktisk bidrar til å svekke staters suverenitet. Det første eksemplet på dette kommer fra den estiske domsavsigelsen, hvor det presiseres at Estland ikke kan etterstrebe absolutt suverenitet (Riigikohus, 2012:11). Denne uttalelsen kommer fra et ekspertvitne på vegne av domstolen, som mente at om Estland skulle oppnå absolutt suverenitet kunne de ikke ta del i noen former for internasjonalt samarbeid (ibid). Det andre eksemplet kommer fra Forfatningsdomstolen. De anerkjente at traktatsendringen av artikkel 136 i TEUV vil kunne bidra til en tettere avhengighet og integrasjon mellom medlemsstatene i eurosonen (BVerfG, 2012a:17; BVerfG, 2014:25,50; TEUV, 2008:99). Om det er slik at ESM ender opp med å svekke staters suverenitet, kan det tenkes at suverenitetsspørsmål reduseres til et spørsmål om hvor mye suverenitet en stat er villig til å oppgi?

Det kan i følge analysen virke som om Tyskland, Irland og Estland har ulike tilnærminger til hvor mye suverenitet de er villig til å delegere til ESM. Dette er fordi Irland og Estland gir eksplisitte begrunnelser til at de deltar i ESM på bakgrunn av egne interesser og behov (High Court, 2012:34; Riigikohus, 2012:12). Irland ble hardt rammet under finanskrisen, og ønsker derfor å delta i ESM for å oppnå en tilbakeføring til finansmarkedet (Avellaneda & Hardiman, 2010; High Court, 2012:34). Estland har på sin side prøvd å finne sin europeiske identitet, og derfor vært en pådriver for å delta i europeiske samarbeid (Vaaks, 2013). Estland deltar også i ESM fordi det gir dem større mulighet å overholde deres konstitusjonelle ansvar overfor befolkningen (Riigikohus, 2012:12). I lys av oppgavens teoretiske rammeverk vil Irland og Estland kunne sies å legitimere tap av suverenitet, fordi de får tilbake gode løsninger, som svarer på behovet til hvorfor deltar i ESM på (Majone, 1999; Moravcsik, 2002). Dette er

løsninger de ikke ville klart å produsere alene, både på grunn av omfanget- og mangelen av kunnskap (ibid).

Tyskland på sin side er den sterkeste staten- og den største bidragsyteren til ESM (Bhattacharya, 2016). Sammenlignet med Irland og Estland nevner de ikke en eksplisitt grunn til hvorfor de deltar i ESM. På bakgrunn av deres ansvar overfor ESM, kan det argumenteres for at de i lengden vinner på at eurosoneen er stabil (Bhattacharya, 2016). Hva Tyskland derimot ser på som en stor trussel mot suvereniteten, er mangelen på en klausul for å trekke seg ut av ESM (BVerfG, 2012a:18; BVerfG, 2014:29;31). Tyskland har historisk sett vært en aktiv pådriver for å sikre Bundestags rettigheter, og å delta i ESM vil svekke deres posisjon i mangelen på denne klausulen (Bhattacharya, 2016). I lys av det teoretiske rammeverket er det utfordrende at Tyskland ikke har mulighet til å skjære ned på forpliktelsen til ESM, fordi dette ifølge Moravcsik er en forutsetning for å sikre suverenitet (Føllesdal og Hix, 2006).

Et annet viktig punkt som i følge saksøkerne kan sies å utfordre suvereniteten, er bruk av forenklet revisjonsprosedyre for å endre artikkel 136 i TEUV (High Court, 2012:3,44; BVerfG, 2014:28). På den ene siden mener Moravcsik at suvereniteten svekkes ved at nasjonale parlament ekskluderes fra prosessen (Moravcsik, 2002;2003). I følge Majone kan det på den andre siden argumenteres for at Kommisjonen ikke burde ekskluderes fra prosessene (Majone, 1998;1999). Spenningen i denne motsetningen handler om at det er de majoritære eller de ikke-majoritære institusjonene som skal ta beslutninger (ibid). Moravcsik mener parlamentene må inkluderes fordi det er de folkevalgte som er beslutningstakere. En konsekvens av at parlamentene ekskluderes er at de ender opp som håndhevere av bestemmelser, mens beslutningene tas på en annen arena (BVerfG, 2014:30). Majone er derimot av den oppfatningen at det er de ikke-majoritære institusjoner som burde stå for beslutninger, da de besitter riktig ekspertise (Majone, 1996;1999; Moravcsik, 2002; 2003). I så måte handler det om beslutningene skal dra legitimitet fra effektive løsninger hvor representantene tar hensyn til folkets ønsker og meninger, eller ekspertise (ibid).

Det kan argumenteres for at om beslutninger ses på som legitime, kan knyttes opp til politikkområder som ESM påvirker. Dette kan også ses i sammenheng med hvor mye suverenitet medlemsstatene er villige til å oppgi. I følge Majone og Moravcsik vil medlemsstater være villige til å oppgi regulerende myndighet, mens omfordelende være lagt til medlemsstaten (Majone,1996; 1999; 2000; Piattoni, 2013; Moravcsik, 2002). Dette er for det første fordi omfordelende politikke har betydning for befolkningens daglige liv, og for det

andre vil det regulerende politikkområdet bidra til pareto-forbedrende løsninger (ibid). Det kan argumenteres for at det er mer legitimerende å godkjenne en overføring av regulerende myndighet, der noen får det bedre- uten at andre får det verre, sammenlignet med politikk om påvirker menneskers daglige liv (Majone, 1996;1999; Moravcsik, 2002). Men pareto-forbedrende utfordringer forutsetter at avgjørelsene er tatt av ikke-majoritære institusjoner, da majoritære institusjoner verken har kunnskap eller evne til å ta beslutningene (Majone, 1998;1999).

7.2 ESM og den utøvende makten

Dette delkapittelet vil ta for seg om ESM svekker parlamentets ansvar overfor budsjettet, og om finansministeren myndiggjøres på en slik måte at det kan sies å utfordre demokratiet.

Den overordnede bekymringen knyttet til parlamentenes budsjettmyndighet blant domsavsigelsene i Irland og Tyskland er artikkel 8.4 i ESMT som sier ”*ESM Members hereby irrevocably and unconditionally undertake to provide their contribution to the authorised capital stock (...)*” (ESMT, 2012:22). Pringle setter spørsmålsteget til at Irland betingelsesløst og ugjenkallelig skal bidra til ESMs kapital, som bestemt i ESMT (High Court, 2012:33-34). Ved at Irland skal ta del i en slik økonomisk forpliktelse mener Pringle at Irland underminerer parlamentet, og påfører den forpliktelse økonomiske forpliktelser fra ESMT (ESMT, 2012:23; High Court, 2012:33-34). Det vil kunne argumenteres for at Pringle i denne sammenhengen besitter en tilnærming lik både Majone og Moravcsik, i del 7.1.2. I følge Majone vil medlemsstatene vanskelig kunne oppgi budsjettmyndighet, fordi dette er omfordelende politikk, hvor beslutningene som tas i ESM ikke vil anses som legitime fordi de bidrar til vinnere og tapere (Majone, 1996;1999). Moravcsik vil på sin side være enig med Majone, ettersom han mener at politikkområdet som er nærmest folkets daglige liv ikke skal overføres til EU (Moravcsik, 2002). Budsjettet er dag-til-dag påvirkning, og derfor vil ESM føre til at budsjettmakten til Bundestag er under press fordi Tyskland vedtar et budsjett som verken er kontrollert for- eller gjort rede av Bundestag (BVerfG, 2014:47; BVerfG, 2012a:18). Dette vil være utfordrende både for Moravcsik, fordi det er de parlamentariske valgte som skal være beslutningsorganet for budsjettet (Moravcsik, 2002;2003).

Forfatningsdomstolen er enig med de tyske saksøkerne på punktet om at budsjettet må være en del av staters indre anliggende, uavhengig om man samarbeider med EU eller godtar en annen mellomstatlig avtale (BVerfG, 2014:47). Dette er i følge domstolen viktig fordi,

”(...) the right to decide on the budget is a central element for shaping opinions in a democratic society (...)” (BVerfG, 2014:47).

Forfatningsdomstolen er dermed av den oppfatningen at budsjettet er det verktøyet staten har til å forme seg selv, og må derfor gjøres i samarbeid med folket i et ledd for å skape mening i et demokratisk samfunn (BVerfG, 2012a:27; BVerfG, 2014:47). Et slikt standpunkt kan utfordres om det er slik at finansministeren myndiggjøres. Dette kan tenkes fordi parlamentet ved folket, mister sin mulighet til å bli hørt. I så måte vil ESM kunne være udemokratisk fordi det skjer en overføring av makt fra lovgivende til utøvende organ (BVerfG, 2014:31, 29; High Court, 2012:6-7;38). Tyskland og Irland har i denne sammenheng to ulike tilnærminger til hva som er hovedproblemet ved at finansministeren sitter i Board of Governors. Tyskland på sin side argumenterer for at dette bidrar til en svekkelse av Bundestag. Irland er i så måte enig, men fokuserer også på problematikken knyttet til å holde finansministeren ansvarlig. Dette kan illustreres ved følgende sitater hvor de tyske saksøkere sier,

”European Stability Mechanism as a “free-floating” financial organisation on an intergovernmental basis is not sufficiently democratically legitimised. Only the Finance Ministers as members of the Board of Governors possess – albeit weak – democratic legitimation” (BVerfG, 2014:39).

Pringle på sin side er ikke uenig med de tyske saksøkerne, men mener at ESM utfordrer parlamentets posisjon fordi det overfører monetær- og budsjettmyndighet til finansministeren,

”(...) it provides for a permanent and unfettered power in the Minister for Finance (in the absence of any control, supervision or veto over the decisions of the Minister by Dáil Éireann) to commit the State to make payments in respect of the contribution of the State and to the authorised capital stock of the ESM (...)” (High Court, 2012:7).

Disse to sitatene kan tolkes i retning av Moravcsik på den ene siden og Majone på den andre. Moravcsik vil være kritisk til at ESM bidrar til å svekke Bundestag, og den demokratiske legitimiteten mellom medlemsstatene og ESM (Moravcsik, 2002 ;2003). Denne oppfattelsen kan Moravcsik sies å ha ettersom han mener EU drar demokratiske legitimitet fra

medlemsstatene, og derfor trenger de å være representert med riktige organer. Om medlemsstatene ikke representeres med demokratiske organer, risikerer man at EU som helhet blir udemokratisk (ibid). En slik utvikling kan sies å være påbegynt ved at Bundestag kun er indirekte representeres ved ESM gjennom finansministeren, og finansministeren kun besitter en svak demokratisk legitimitet. Dette betyr for Tyskland avgjørelser som tas på vegne av dem ikke er demokratisk legitimert (BVerfG, 2012a:18; BVerfG, 2014:31).

Som denne oppgaven har vist er Majone kritisk til at medlemsstater overfører omfordelende politikk, som budsjettmyndighet kan sies å være kapittel 7.1.2. Dette en interessant diskusjon å fortsette videre, om man ser på Board of Governance og Board of Directors som ekspertise. Ekspertise eksisterer som regel i de ikke-majoritære institusjonene (Føllesdal & Hix, 2006), og verken Board of Governance og Board of Directors kan sies å være helt og holdent ikke-majoritær. Hva de derimot kan sies å være er å ikke være helt inkludert i de demokratiske prosessene, ettersom de er lokalisert utenfor de formelle strukturene i både nasjonalstaten og EU. Kan det da tenkes at medlemsstatene finner det legitimerende å forsterke den utøvende makten, hvor gode løsninger blir gevinsten? I så måte kan finansministeren tenkes å ha mer ekspertise på feltet, sammenlignet med de folkevalgte. Selvsagt er det noen svakheter ved en slik tilnærming, som for eksempel på mangel på kontroll, tilsyn og vetorett over finansministerens handling i ESM (High Court, 2012:7).

Et siste aspekt som er interessant er om det er mulig å se på Board of Directors som en deliberativ arena. Det vil være en deliberativ arena på mellomstatlig nivå, som kan tenkes diskuterer en lukrativt tematikk som befolkningen vil føle en tilhørighet til (Føllesdal & Hix, 2006:541; Moravcsik, 2002). Selv om befolkningen selv ikke er representert i arenaene, kan de benyttes til meningsdannelse og preferansevalg. Dette gir folket en mulighet til å gi en pekepinn på deres preferanser, som deres representanter vil strebe etter å realisere. Moravcsik vil se på dette som positivt, ettersom representanter uten klare meninger å forholde seg til vil handle etter egeninteresse (Moravcsik, 1998).

7.2.1 Parlamentet beholder sin myndighet

Både Forfatningsdomstolen, den estiske domstolen og den irske regjeringen tar til orde for at finansministeren ikke vil myndiggjøres på bekostning av parlamentene. Alle de saksøkte understreker at finansministerene i de respektive statene kun kan gi garantier for betaling

som er bekreftet under ESMT, og betaling utenfor dette kreves godkjenning av fra lovgivende myndighet (BVerfG, 2012a:32-33; High Court, 2012:38-39; BVerfG, 2014:50,56; Riigikohus, 2012:8). Dette betyr at medlemsstatenes innbetaling i ESM er regulert i ESMT, og at finansministerne ikke kan godkjenne ubegrensede summer (BVerfG, 2014:50). Om dette er tilfellet er det positivt for parlamentenes budsjettmyndighet, fordi medlemsstatene da vil holde budsjettmyndighet innad i staten. Som oppgaven tidligere har vist vil Moravcsik og Majone støtte en slik tilnærming. Dette viser også at parlamentet har mulighet til å holde finansministeren ansvarlig for dens handlinger. I følge Forfatningsdomstolen og den estiske domstolen er finansministeren bundet av et mandat fra parlamentene,

“ (...) the Bundestag’s overall budgetary responsibility can therefore be safeguarded by the respective German representative in the ESM bodies being bound by clear instruction (...)” (BVerfG, 2014:69)

I følge Majone og Moravcsik vil ansvarliggjørende mekanismer være en forutsetning for folket å holde sine representanter ansvarlig (Majone, 1998; Moravcsik, 2002). Ved at parlamenter binder mandater holder de ansvarliggjørende mekanismer i nasjonalstaten, slik at det er lett for folket å vite hva slags holdninger som representeres i ESM (ibid). Dette bidrar også til at folket kan holde representantene ansvarlige (ibid). Et slikt bindende mandat vil i følge Forfatningsdomstolen være effektivt ettersom beslutningene i Board of Governors tas enstemmig, og bidrar til et legitimerende forhold mellom parlamentet og Board of Governors (BVerfG, 2012a:28; BVerfG, 2014;50,52).

Til tross for dette er ikke en slik mekanisme nødvendigvis løsningen på hele problemet. Board of Governors kan delegere myndighet til Board of Directors. En konsekvens av dette er at den direkte linken mellom parlament og finansministrene forsvinner (BVerfG, 2014:26). Dette vil da motstride Majone og Moravcsik oppfattelse til at folket enkelt skal kunne holde sine representanter ansvarlig, fordi det blir uoversiktlig hvem som representerer hvem ((Majone, 1998; Moravcsik, 2002).

Selv om Moravcsik ser det som nødvendig at de nasjonale representantene tar valg som reflekterer befolkningens vilje, understreker han også at det kan oppstå situasjoner hvor representantene må kunne stå fritt (Moravcsik, 2002;2003). Dette er fordi man samhandler på et ”two-level game”, altså at representanter både representerer folket, samtidig som de må

forholde seg til internasjonale ideer (ibid). Derfor er Moravcsik mener Moravcsik at å klare og finne de mest effektive løsningene, krever at representantene får spillerom (ibid). Føllesdal og Hix vil se med en kritisk blick på en slik tilnærming. De er av den oppfatningen at man på et internasjonalt nivå ikke kan belage seg på velvillige representanter, og håpe at de representerer folket så langt det lar seg gjøre (Føllesdal & Hix, 2006).

7.2.2 Når ansvarliggjørende mekanismer ikke er nok

Et annet aspekt ved demokratiske utfordringer knyttet til ESM relaterer seg i følge alle saksøkerne til domsavsigelsene, samt estisk domstol til artikkel 4.4 og 4.8 i ESMT. Under artikkel 4.4 i ESMT kan Board of Governors ta beslutninger med 85% flertall (ESMT, 2012), og under artikkel 4.8 i ESMT kan finansministeren miste stemmeretten i Board of Governors (ESMT, 2012). Hvor begge artiklene er under kritikk fra saksøkerne for å svekke parlamentets myndighet.

Det er under nødklausulen i artikkel 4.4 i ESMT at den etiske domstolen anerkjenner at ESM faktisk underminerer parlamentets budsjettmyndighet, og støtter Justisministerens *raisonnement* som gitt i kapittel 6.2. Dette uttrykker de blant annet slik,

(...) the Supreme Court en banc is of the opinion that Article 4(4) of the Treaty interferes with the financial competence of the Riigikogu (...). The Riigikogu cannot fully review, through the representative of Estonia, whether and how financial assistance is granted in an emergency procedure under Article 4(4) of the Treaty” (Riigikohus, 2012:14).

Den etiske domstolen og Justisministeren trekker frem at parlamentet svekkes fordi artikkel 4.4 i ESMT innebærer at beslutninger i Board of Governors oppnås ved 85% flertall, til fordel for enstemmig vedtak (Riigikohus, 2012:10). En slik tilnærming vil være motstridende hele det teoretiske rammeverket, ettersom det er statene som skal besitte den økonomiske suvereniteten. En konsekvens til at flertall kan tas med 85% flertall, er at de ansvarliggjørende mekanismene i del 7.2.2 elimineres. Dette illustreres også av den estiske domstolen i lys av sitatet over. Domstolen tar til ordet for at bindende mandat til finansministeren mister betydning om beslutninger kan tas uten enstemmig vedtak (Riigikohus, 2012:14). Dette kan bety at ansvarliggjørende mekanismer vanskeliggjøres fordi

det blir uklart hvem som er beslutningstakeren (Majone, 1998; Moravcsik, 2002).

Artikkel 4.4 i ESMT problematiseres i større grad ved at stemmene til de ulike landene vektlegges ulikt, med utgangspunkt i deres økonomiske forpliktelser i ESM (ESMT, 2012:vedlegg 1). Denne fordelingen er bestemt under vedlegg 1 i ESMT, hvor det står at Tysklands stemme vil vektlegges 26.961%, Irland, 1.5814% og Estland, 0.1847% (ESMT, 2012:vedlegg 1). Det holder derfor at de fem største landene Tyskland, Frankrike, Italia, Spania og Nederland, går sammen for å få flertall (High Court, 2012:15). Hva som er interessant er at Tyskland problematiserer også hvordan artikkel 4.4 i ESMT utfordrer budsjettmyndigheten til parlamentene, dog i mye mindre grad. Forfatningsdomstolen argumenterer for at ettersom Tysklands stemme vektet 27.1464%, betyr dette at selv under nødlausulen vil Tyskland bli hørt, og står med en vetostemme (BVerfG, 2014:52). Moravcsik vil ikke se positivt på en vetostemme, ettersom det kan blokkere for majoriteten, og de mer hensiktsmessige løsninger for flere (Majone, 1998; Moravcsik, 2002). En vetostemme kan derimot tolkes som enda et eksempel på at det ofte er de sterkeste staters interesser som får gjennomslag (Moravcsik, 1998). En sterk posisjon kan sies å bli enda mer tydelig ettersom Tyskland står i særstilling på grunn av sin størrelse til å være med å forhandle frem krav og betingelser. Derfor ser ikke Forfatningsdomstolen med den største bekymring på artikkel 4.4 i ESMT (BVerfG, 2014:69,57). Hva tysk domsavsigelse derimot ser mer problematisk er at medlemsstater kan miste stemmeretten under artikkel 4.8 i ESMT,

“If any ESM Member fails to pay any part of the amount due in respect of its obligations (...) such ESM Member shall be unable, for so long as such failure continues, to exercise any of its voting rights” (ESMT, 2012:13).

Om en medlemsstat mister stemmeretten i Board of Governors betyr dette i følge Forfatningsdomstolen at beslutninger i denne tiden ikke vil være legitimert og overvåket av bundestag. Et slikt tilfelle vil i følge domstolen kunne påvirke Bundestag overordnede ansvar for budsjettet (BVerfG, 2014:53). Resonnementet til hva dette betyr er tilnærmet likt artikkel 4.4 i ESMT. Ved å miste stemmerett vil det ikke være mulig å holde ansvarliggjørende mekanismer på nasjonalstaten, fordi deres stemme ikke høres i Board of Governors (Majone, 1998; Moravcsik, 2002). Det kan også tenkes at artikkel 4.4 og 4.8 i ESMT vil bidra til at medlemsstatene mister en deliberative arena, ettersom ikke alle statene blir hørt, og dermed at preferanser fra nasjonalstaten ikke kan følges (Føllesdal & Hix, 2006).

Estlands domstol og Forfatningsdomstolen legitimerer deltakelse i ESM, til tross for disse utfordringene. Dette bygger i stor grad på at det er effektive løsninger på et felles problem (Majone, 1999;2000; Moravcsik, 2002; Pollack, referert i Piattoni, 2013;) Tyskland er av den oppfatningen at tap av stemmerett må finne sted, for å passe på at medlemsstatene skal overholde forpliktelsene (BVerfG, 2012a:37-38; BVerfG, 2014:50,53).

Jeg har nå analysert delkapitlene som kan sies å svekke parlamentene, og myndiggjøre den utøvende makten. Er det mulig å si at ESM myndiggjør utøvende myndighet?

Som sagt i diskusjonen om ESM og staters suverenitet, skal ikke omfordelende politikk overføres fra medlemsstatene til EU (Majone,1996; 1999; 2000; Piattoni, 2013; Moravcsik, 2002). Ettersom budsjettmyndighet kan ses på som omfordelende politikk skal den være tillagt medlemsstaten (ibid). Til tross for dette, er det i følge den estiske domstolen mulig å si at under visse forutsetninger overføres budsjettmyndighet, og dermed myndiggjøres den utøvende makten. Den estiske domstolen er av den oppfatningen at artikkel 4.4 i ESMT vil svekke parlamentets myndighet (Riigikohus, 2012:10). I så måte er den estiske domstolen enige med estiske saksøkere og Pringle. De ser med bekymring på artikkel 4.4 i ESMT, fordi et flertall i Board of Governors kan nås med 85% flertall, og stemmene til medlemsstatene vektes ulikt (ESMT, 2012). Dette betyr for Irland og Estland at deres stemme i Board of Governors ikke vil bli hørt (High Court, 2012:15; Riigikohus, 2012:14). Tyskland på sin side problematiserer ikke artikkel 4.4 i ESMT. Dette er fordi de er den sterkeste medlemsstatene i ESM, og deres stemme vil derfor vektes slik at de besitter en vetoposisjon (BVerfG, 2014;52; Bhattacharya, 2016) Dette betyr at selv under artikkel 4.4 i ESMT vil deres meninger bli hørt. Tyskland problematiserer heller artikkel 4.8 i ESMT, som innebærer at medlemsstater ved mislighold kan risikere å miste stemmeretten i Board of Governors (ESMT, 2012). Dette er også en forutsetning hvor Forfatningsdomstolen på den ene siden mener at budsjettmyndigheten til Bundestag svekkes. På den andre siden ser Forfatningsdomstolen nytten av å miste stemmeretten i Board of Governors. Dette er fordi en slik sanksjon virker ansvarliggjørende, og kan bidra til at medlemsstater overholder deres forpliktelser (BVerfG, 2012a:37-38; BVerfG, 2014:50,53). I så måte vil svekkelse av budsjettmyndighet kunne legitimeres på likt grunnlag som svekkelse av suverenitet, ved at det bidrar med hensiktsmessige løsninger (Majone, 1999; Moravcsik, 2002).

Hva som er enda mer interessant for dette kapitlet er spørsmålet om hvordan folket skal holde sine representanter ansvarlig for deres handlinger. Dette er en viktig forutsetning i det teoretiske rammeverket, hvor Majone og Moravcsik mener at ansvarliggjørende mekanismer skal tillegges medlemsstatens. Føllesdal og Hix vil på sin side argumentere for at ansvarliggjørende mekanismer også må eksistere på EU-nivå (Majone, 1998; Moravcsik, 2002). Føllesdal & Hix, 2006). Hva som er utfordrende med ESM er at det er finansministeren som sitter i Board of Governors, og det kan i følge saksøkerne argumenteres derfor argumenteres for at finansministeren får makt over budsjettet (BVerfG, 2014:31, 29; High Court, 2012:6-7;38). Domstolene og den irske regjeringen argumenterer på sin side for at en slik myndiggjøring ikke skjer. For det første er det bestemt i ESMT hvor mye hver medlemsstat skal betale inn (BVerfG, 2012a:32-33; High Court, 2012:38-39; BVerfG, 2014:50,56; Riigikohus, 2012:8). For det andre er domstolene og den irske regjeringen av den oppfatningen at parlamentene ikke mister budsjettmakt, fordi de kan binde finansministerens mandat (BVerfG, 2012a:28; BVerfG, 2014;50,52). Dette bidrar til at det legitimerende forholdet mellom finansministeren, parlamentet og budsjettet ikke blir brutt (ibid). Både Majone og Moravcsik støtter en tilnærming til at parlamentet holder finansministeren ansvarlig for dens handlinger. Likevel argumentere Moravcsik for at man ikke i for stor grad må binde mandatet til finansministeren (Moravcsik, 2002;2003). Dette argumenter Moravcsik for, på bakgrunn av representantenes deltakelse i ”two-level game” (ibid). Dette betyr at representantene på den ene siden må ta stilling til folkets vilje, og ønske. På den andre siden tar representantene del på en internasjonal arena. Dette innebærer at de også må ta stilling til andre ideer, som kan bidra til mer effektive løsninger (ibid). Føllesdal og Hix vil på sin side være av den oppfatningen at man burde forankre ansvarliggjørende mekanismer også på EU-nivå (Føllesdal & Hix, 2006).

Innledningsvis ble artikkel 4.4 og 4.8 i ESMT dratt frem. Under disse artiklene vil de ansvarliggjørende mekanismene elimineres. Dette vil skje da medlemsstater risikerer å ikke bli hørt og-eller miste stemmeretten sin (ESMT, 2012). Om finansministeren opplever en slik situasjon vil ikke det legitimerende forholdet mellom parlamentene og finansministeren eksistere, fordi de ikke blir hørt i Board of Governors (BVerfG, 2012a:28; BVerfG, 2014;50,52).

7.2.3 ESM utenfor EUs rammeverk

I diskusjonen om ESM er demokratisk eller ikke, er en del av argumentene fra både tyske saksøkere, Pringle og justisministeren at ESM er satt utenfor EUs formelle rammeverk. Dette er et betimelig spørsmål og som del 6.3 gjennomgår avga Forfatningsdomstolen i 2012 en domsavsigelse, hvor de konstaterte at ESM var å forstå som en del av EU (BVerfG, 2012b).

”The establishment and configuration of the European Stability Mechanism are a matter concerning the European Union (...) because in an overall perspective, the characteristics which define it show substantial connections with the integration programme of the European Treaties” (BVerfG, 2012c).

Dette viser at det er mulig å argumentere for en uforenelighet med å sette ESM utenfor EUs formelle rammeverk, når det likevel er en tett kobling mellom ESM og EU som helhet.

I følge Pringle ble ESM opprettet som en mellomstatlig institusjon fordi man visste at en Stabiliseringsmekanisme lik ESM ville være uforenelig med tidligere traktater (High Court, 2012:7,10,40). Som tidligere diskutert i oppgaven erkjenner for det første Forfatningsdomstolen at artikkel 136 i TEUV er uforenelig med for eksempel artikkel 125 i TEUV (BVerfG, 2012a:17; BVerfG, 2014:25). For det andre argumenteres det for at traktatsendringen kan utfordre de fordelte myndighetsområdene innenfor økonomisk- og monetær politikk (High Court, 2012:8;47).

Spesielt trekker Pringle frem artikkel 136 i TEUV i lys av følgende formulering,

”At the meeting of the European Council of 28 and 29 October 2010, the Heads of State or Government agreed on the need for Member States to establish a permanent crisis mechanism (...) and invited the President of the European Council to undertake consultations with the members of the European Council on a limited treaty change required to that effect” (European Council. 2011:1).

I følge Pringle mente han at denne formuleringen gav en anerkjennelse fra Det europeiske råd om at det eksisterte en uforenelighet mellom EU-traktater, og en stabiliseringsordning. Dette tolket Pringle i retning av at man ved etableringen visste at man hadde behov for en traktatsendring av artikkel 136 i TEUV (High Court, 2012:7,10,40). Som sagt tidligere mente Pringle at ettersom EU-traktater allerede var godkjent inn grunnloven, måtte det en

folkeavstemning til for å endre dette (High Court, 2012:5). Slik ESM ble innført kan på den ene siden forstås slik at medlemsstatene er mestre av traktatene, og kan opprette en stabiliseringsordning utenfor rammeverket til EU (BVerfG, 2014:46). På den andre siden, om det er slik at en folkeavstemning skulle vært gjennomført kan dette sies å stride mot Moravcsik teoretiske rammeverk. Moravcsik argumenterer for at EU ikke lider av et demokratisk underskudd fordi EU drar legitimitet fra staten (Moravcsik, 2002:605;2003). Om det derimot viser seg at folket og de riktige demokratiske institusjonene ikke er blitt hørt, kan det argumenteres for at EU ikke har nødvendig støtte hos medlemsstatene. En konsekvens av dette er at EU ikke kan dra legitimitet fra medlemsstatene (ibid).

7.3 ESM og EU-institusjoner

Det kan argumenteres for at ESM bidrar til å gi nye kompetanser til EUs institusjoner, for eksempel Kommisjonen og Den europeiske sentralbanken (BVerfG, 2012c). Dette er utfordrende, fordi ESM står utenfor EUs rammeverk.

Det er spesielt to eksempler i ESM som klart viser en benyttelse av de europeiske institusjonen. Dette er under artikkel 4.4 i ESMT, hvor det er Kommisjonen og Den europeiske sentralbanken som igangsetter nødklausulen (ESMT, 2012:). I følge den etiske domstolen er det hensiktsmessig at det er institusjonene som igangsetter artikkel 4.4, fordi behovet for å igangsette artikkelen vurderes av eksperter (Riigikohus, 2012:15). Det andre eksemplet er betingelsene for å motta lån fra ESM. Når medlemsstater skal motta støtte fra ESM gis dette låne under strenge betingelser og vilkår, som utarbeides og godkjennes i et memorandum (ESMT, 2012:29). Memorandumet utarbeides av Kommisjonen og Det internasjonale pengefondet, i samarbeid med mottakerlandet. I dette memorandumet fastsettes betingelsene knyttet til lån, som er knyttet opp mot de områdene som bidro til at mottakerlandet er i en økonomisk vanskelig situasjon (High Court, 2012:16).

Disse to eksemplene er i tråd med Majones tilnærming om ikke-majoritære institusjoner som beslutningstakere, fordi det er i slike institusjoner man finner ekspertise (Majone, 1996;1997; 1999). Som man kan se av avsnittet over er også den etiske domstolen positive til at det er

ekspertise som eventuelt igangsetter artikkel 4.4 i ESMT (Riigikohus, 2012:15). Likevel vil den teoretiske tilnærmingen til Majone være kritisk til hva slags politikk beslutningene fører til. Det kan argumenteres at han er av den oppfatningen at artikkel 4.4 i ESMT vil produsere vinnere- og tapere , i den forstand at noen stemmer høres og andre ikke. Omfordelende elementer kan også vise seg i utarbeidelsen av memorandum under artikkel 4.8, fordi mottakslandet vil måtte føye seg under strenge betingelser og kan i så måte oppfattes som en tapende part.

Når det gjelder eksempelet knyttet til utarbeidelse av memorandum for lån trekker Pringle frem at betingelsene kan svekke staters suverenitet (High Court,2012:16). Pringle mener at ved å føye seg etter betingelsene, mister medlemsstatene kontrollen over politiske spørsmål av nasjonal interesse (High Court,2012:16). Med utgangspunkt i Majones teori vil dette kunne sies å være et godt eksempel på en prosess, som kan settes innenfor ikke-majoritære institusjoner. Det kan i lys av Majone argumenteres at om det skulle vært medlemsstatene selv om utarbeidet deres problemområder, ville de ikke klart å tatt de riktige valgene. Dette er fordi de ville vært redd for å ta upopulær avgjørelser, da de for eksempel tenker på gjenvalg (Føllesdal & Hix, 2006:538). På den andre siden kan ingen medlemsland tvinges til å godta betingelsene, men da mottar de heller ikke noen lån fra ESM (High Court,2012:16). I det lange løp kan det derimot tenkes at å leve i økonomisk ustabile tider vil få større reaksjon fra befolkningene, enn å godta betingelser som over tid vil gjøres situasjon bedre.

På den ene siden argumenterer dette delkapittelet om ESM er satt på utsiden av ESM fordi det sies å være uforenelig med traktater. På den andre siden er det hensiktsmessig for statene å benytte EUs institusjoner fordi de bidrar med gode løsninger, til de felles problemene. En ting som vil diskuteres i neste punkt er hvordan den ansvarliggjørende mekanismen påvirkes ved at ESM er i et skille mellom mellomstatlig avtale- og EU. Dette reflekterer bruk av ikke-majoritære institusjoner, og hvordan folket kan holde sine representanter ansvarlig (High Court,2012:16).

7.3.1 Ansvarliggjøring av beslutningstakere

Når det gjelder domsavsigelsen fra juni 2012 var de tyske saksøkerne bekymret for hvordan den føderale regjeringen skulle stå til ansvar overfor Bundestag, og gi informasjon som var av relevans tilknyttet budsjettansvaret (BVerfG, 2012a;28,42; BVerfG, 2012b:3 ;BVerfG,

2014:31). Som tidligere vist har Forfatningsdomstolen ment at ESM er en del av EU, og informasjonsplikten til den føderale regjeringen må overholdes. Likevel reiser dette interessante spørsmål til hvordan å ansvarliggjøre representanter om ESM er en del av EU.

Både Tyskland og Irland problematiserer muligheten til å overvåke og ansvarliggjøre representanter, ettersom ESM er opprettet som en mellomstatlig organisasjon.

Dette kan illustreres ved Pringles utsagn,

“It [ESM] entails the transfer of powers to an autonomous institution that operates outside the Irish constitutional and Union legal orders and is not subject to minimum requirements of scrutiny, review or due process” (High Court, 2012:34).

De tyske saksøkerne tar en litt annen tilnærming til ESM, og ser på det som en finansinstitusjon, og sier følgende, *“The European Stability Mechanism is turning into a financial institution with the tasks and powers of a bank, but is not subject to any banking supervision”* (BVerfG, 2012a:17; BVerfG, 2014:28-29)

Hva begge eksemplene illustrerer er at det er vanskelig både å overvåke- og å ansvarliggjøre representantene i ESM, fordi det er opprettet utenfor de formelle strukturene i EU (BVerfG, 2012a:17; High Court, 2012:34; BVerfG, 2014:28-29). Moravcsik problematiserer utfordringen knyttet til at medlemsstater deltar på et ”two-level game”, hvor statene i ESM både må arbeide for internasjonale- så vell som nasjonale interesser (Moravcsik, 2002). På den andre siden, om man forstår ESM som en del av EU, kunne utfordringen med ”two-level game” blitt svekket (ibid). Dette er fordi landene hadde dratt nytte av en sterk horisontal- og vertikal maktbalanse (ibid). En slik prosess ville betydd at beslutningene vill vært godt diskutert og kontrollert for (ibid). Majone ville også sett med et kritisk blikk på hvordan man skulle sikret å ansvarliggjøre de ikke-majoritære institusjonene ettersom de står utenfor den demokratiske syklusen (Majone, 1998). Han ville på den ene siden vært opptatt av at de ansvarliggjørende mekanismene skulle vært forankret til nasjonalstaten (ibid). På den andre siden ville han vært av den oppfatningen at selv om ikke-majoritære institusjoner nødvendigvis konsulterer folket i sine ønsker og meninger, skal folket likevel dra nytte av gode løsninger og mulighet for ansvarliggjøring (ibid).

Det er mulig for at Føllesdal og Hix ville vært av den oppfatningen at ESM må inn i EUs formelle rammeverk, fordi det da kan bli en del av felles deliberasjonsarena de etterspør på EU-nivå (Føllesdal & Hix, 2006:533). Det er ingen elementer i denne analysen og diskusjonen som viser at ESM har lagt til rette for deliberative arena og konkurranse. Dette kan sies å være svært udemokratisk ettersom representantene skal representere folkets viljer og ønsker (Føllesdal & Hix, 2006:533). Om ESM ble en del av det formelle rammeverket til EU ville ESM blitt lagt under de formelle strukturene av ansvarliggjøring og kontroll som resten av EU (Juncker, Tusk, Dijsselbloem, Draghi & Schulz, 2015). Det kan i lys av dette tenkes at om ESM ble mer ansvarliggjort og transparent under EU, kunne dette svart på Majones oppfatning av EU og legitimitetskrise (Føllesdal & Hix, 2006). Det er vanskelig å argumentere for at hele krisen hadde blitt løst, men det kunne vært et steg på veien. Til tross for dette, Føllesdal og Hixs tanke om demokratisk underskudd lar seg vanskelig løse. Om ESM blir underlagt EU, kan det tenkes at de står overfor Europaparlamentet. Men selv ikke det vil løse Føllesdal & Hixs tanke om et demokratisk underskudd (ibid).

8.0 Konkluderende bemerkninger og veien videre

Innledningsvis ble følgende problemstilling stilt ” *Er ESM udemokratisk? Hvis så, hvordan kommer dette til uttrykk?* ”. For å svare på problemstillingen har jeg drøftet og analysert tre ulike utfordringer som saksøkerne i Irland, Estland og Tyskland mente kunne anses som udemokratisk. De tre delene som kom til uttrykk var, for det første om ESM utfordret staters suverenitet. For det andre om EU ville føre til en myndiggjøring av den utøvende makten, på bekostning av parlamentet. For det tredje, demokratiske utfordringer knyttet til at ESM ble etablert utenfor EUs formelle rammeverk. Det er summen av disse delene som gir et svar om ESM kan sies å være udemokratisk. Jeg vil derfor prøve å gi en konklusjon til hver av delene, med de avveiningene som ble tatt- og hvordan disse kan sies å forstås.

ESM kan sies å svekke suverenitet. Slik estisk domsavsigelse tok til ordet for kan ikke medlemsstater forvente å besitte absolutt suverenitet, når man samarbeider internasjonalt. ESM vil på sin side kreve at medlemsstater oppgir suverenitet for et fullverdig samarbeid. Spesielt domstolen i Irland og Estland legitimerte en svekket suverenitet gjennom output-legitimitet, og så samarbeidet med ESM som en måte å motta effektive løsninger, som samsvarer ved bruk av Majones og Moravcsiks teoretiske utgangspunkt. I så måte er det

mulig å argumenter for at suverenitet svekkes, men så lenge medlemsstatene mottar effektive løsninger er dette et hensiktsmessig tap. Gjennom bruk av den forenklete revisjonsprosedyren så irsk- og tyske saksøkere det problematisk at både parlamentet og Kommisjonen ble ekskludert i viktige spørsmål, om både tettere avhengighet og økonomisk integrasjon. Suvereniteten svekkes ved sterkere samarbeid, og om parlamentet ekskluderes vil det teoretiske rammeverket forstå dette som udemokratisk. Dette er i tråd med Moravcsiks forståelse av representasjon. Tar man derimot utgangspunkt i Majones teoretiske tilnærming kan man ta til ordet for at kvaliteten på de felles løsningene, vil virke legitimerende på en svekket suverenitet. Forutsetningene for dette er at det er ikke-majoritære institusjoner som tar beslutningen, og at det er beslutninger innenfor regulerende myndighet. Suverenitet kan vanskelig sies å være regulerende myndighet, og Kommisjonen som ikke-majoritær institusjon var ikke inkludert i forenklet revisjonsprosedyre. Dermed mister beslutningene kvalitet, og dermed legitimitet.

Den andre utfordringen viser at under visse forutsetninger er det mulig å si at parlamentets budsjettmakt vil bli svekket under ESM. I tilfeller hvor medlemsstater mister stemmerett og/eller ikke blir hørt i Board of Governors vil det legitimerende forholdet mellom finansministeren og parlamentene brytes, fordi finansministerens bindende mandat ikke blir hørt i Board of Governors. En svekkelse av budsjettmakten kan også i dette kapittelet legitimeres ved output, at medlemsstatene oppnår effektive løsninger. Foruten om slike situasjoner kan det virke som om parlamentet besitter sin budsjettmakt, fordi finansministeren står ansvarlig overfor Parlamentet. I følge Majone og Moravcsik skal ansvarliggjørende mekanismer forankres i medlemsstaten. Ved at finansministeren står ansvarlig overfor parlamentene kan det argumenteres for at de ansvarliggjørende mekanismene er dekket. På den andre siden vil Føllesdal & Hix mene at en slik ansvarliggjørende mekanisme også må eksistere på EU-nivå. Ettersom dette ikke eksisterer ser Føllesdal og Hix det som demokratisk utfordrende, fordi folket da litar på at representantene er velvillige nok til å fremme folkets meninger og vilje.

Ved at ESM er opprettet utenfor EUs formelle rammeverk, er det mulig å si at det bidrar til demokratiske utfordringer knyttet til overvåkning- og ansvarlighet. Ved at ESM står utenfor EU vanskeliggjør det prosessen med å holde representanter ansvarlig, i lys av utfordringene knyttet til "two-level game" og ikke-majoritære institusjoner (i henhold til Moravcsik og

Majone). Om ESM settes inn under EUs rammeverk vil det i større grad være mulig å ansvarliggjøre representanter. Majone vil også være av den oppfatningen at større åpenhet, overvåking og ansvarliggjøring vil svare på hans kritikk mot EU og legitimitetskrisen. Føllesdal og Hix vil også være av den oppfatningen at ESM må inn under det formelle rammeverket til EU. ESM svekkes demokratisk sett fordi det er ingen arenaer i ESM som kan sies å skape verken deliberasjon blant befolkningen, eller konkurranse. Ved at man setter ESM inn under EU, kan man bøte litt på denne demokratiske utfordringen ved Europaparlamentet, men selv da vil man ikke løse den demokratiske utfordringen helt og holdent.

I lys av den overstående konklusjonen betyr dette at det ligger ulike forutsetninger til grunn, for å si om ESM er udemokratisk eller ikke. Det vil avhenge av hvordan teoretisk retning som benyttes når man studerer ESM. Likevel, selv om det er vanskelig å si at ESM er udemokratisk å stoppe der, vil alle de teoretiske retningene kunne identifisere demokratiske utfordringer som konklusjonen over viser. Det er også mulig å si at domsavsigelsene har vært preget av en framtreddende argumentasjonsrekke, når det gjelder forståelsen av svekket suverenitet og budsjettmyndighet. Denne tar for seg å vurdere en eventuell demokratisk svekkelse, opp mot effektive løsninger som stater mottar i ESM. Dette gjelder spesielt Irland og Estland, hvor Tyskland på sin side ser nærmere på hvilke utfordringer som kan knyttes til Bundestag. I lys av dette er det interessant å se på oppgavens tittel *"Er demokratisk legitimitet forenelig med økonomisk effektivitet"*. Om man tar utgangspunkt i Irland og Estland kan det sies å være forenelig. Dette kan argumenteres for fordi landene legitimerer svekket demokrati, i bytte mot effektive løsninger, som kan sies å gi økonomisk effektivitet. Om man derimot tar Forfatningsdomstolens standpunkt kan man se litt mer kritisk på denne foreneligheten. Forfatningsdomstolen er ikke i like stor grad villig til å legitimere en svekkelse av demokrati, i lys av effektive løsninger. Den teoretiske retningen som kan sies å se på ESM som mest udemokratisk er Føllesdal og Hix. Dette er fordi ESM ikke består av arenaer for folket å delta i, verken når det gjelder deliberasjon eller konkurranse. Det kan dermed tenkes at ESM kunne blitt mer demokratisk legitim om de ble en del av EUs formelle rammeverk, for så å ta del i arenaene som eksisterer på EU-nivå.

Dette fører diskusjonen til veien videre. For hva er veien videre for ESM? I *"Fempresident-rapporten"* tar Juncker, Tusk, Dijsselbloem, Draghu og Schulz for seg de neste stegene som trengs for å ferdigstille ØMU (Juncker, et.al, 2012). ESM ble opprettet i krisetider, og ble

skapt for å løse et kollektivt problem nemlig å løse- og å forhindre en ny finanskrise. Dette betydde at de demokratiske strukturene som sådan ikke var i førersetet, fordi ESM ble skapt til å svare på et kollektivt behov (Beukers, 2012). I dag er den verste krisen over, og ESM har gått fra å være en løsning, til en forebygging for en ny krise (ibid). Denne utviklingen av ESM må også ses i sammenheng med ESMs struktur. ”*Fempresident-rapporten*” tar for seg at ESM må inn i EUs formelle strukturer, og så lenge ESM står utenfor, er det vanskelig å sikre demokratisk ansvarliggjøring og legitimitet (Juncker, et.al, 2012). Dette kan tolkes i retning at ESM har en iboende demokratisk utfordring i seg, nettopp fordi den står utenfor rammeverket. Dette er da demokratiske utfordringer som vanskelig kan ses en løsning på, i hvert fall så lenge ESM består som en mellomstatlig organisasjon.

I så måte vil videre forskning kunne dreie seg nettopp om hvordan man skal implementere ESM inn i EUs formelle rammeverk. Selv om dette er veien å gå, har oppgaven vist at enkelte er av den oppfatningen at ESM er uforenelig med tidligere EU-traktater. Derfor hadde det vært interessant å sett nærmere på de uforenelighetene som eksisterer, og vurdere graden av dem. Om det er slik at ESM vanskelig lar seg implementere i EUs formelle rammeverk, kan det tenkes at vi står i en vanskelig situasjon. På den ene siden må man da la ESM bestå som en mellomstatlig organisasjon, og anerkjenne de demokratiske utfordringene knyttet til ordningen. På den andre siden, om dette ikke skulle være ønskelig, må medlemsstatene finne seg i en situasjon hvor de skaper nye strukturer til en ny ordning.

9.0 Referanser

- Amténbrink, F., & Haan, J. D. (2003). Economic Governance in the European Union - Fiscal Policy Discipline Versus Flexibility. *Common Market Law Review*, 40, 1057-1106. Retrieved from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1349103
- Avellaneda, S. n. D., & Hardima, N. (2010). The European Context of Ireland's Economic Crisis. *UCD Dublin European Institute Working Paper 10-3*. Retrieved from <http://www.ucd.ie/t4cms/WP%2010-3%20Dellepiane%20and%20Hardiman.pdf>
- Ban, C., & Seabrooke, L. (2017). *From crisis to stability – How to make the european stability mechanism transparent and accountable*. Transparency International EU Retrieved from https://transparency.eu/wp-content/uploads/2017/03/ESM_Report_DIGITAL-version.pdf.
- Bardutzky, S. (2016). Constitutional Courts, Preliminary Rulings and the 'New Form of Law': The Adjudication of the European Stability Mechanism. *German Law Journal*, 16(6), 1771-1789. Retrieved from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2727132
- Benz, A. (2003). Compounded Representation in EU Multi-level Governance In B. Kohler-Koch (Ed.), *Linking EU and National Governance* New York Oxford university Press.
- Beukers, T. (2012). The eurozone crisis and the legitimacy of differentiated integration In B. d. Witte, A. Héritier & A. H. Trechsel (Eds.), *The Euro Crisis and the State of European Democracy* (pp. 7-31). Retrieved from http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/peti/dv/florenceinstitute_eurocrisis/florenceinstitute_eurocrisis_en.pdf.
- Bhattacharya, C. (2016). The German Federal Constitutional Court - Defender of parliamentary democracy or an alternative "political arena" from <http://europedebate.ie/german-federal-constitutional-court-defender-parliamentary-democracy-alternative-political-arena/>
- BVerfG. (2012a). *BVerfG, Judgment of the Second Senate of 12 September 2012 - 2 BvR 1390/12 - paras. (1-215)* Retrieved from http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2012/09/rs20120912_2bvr139012en.html
- BVerfG. (2012b). *BVerfG, Judgment of the Second Senate of 19 June 2012 - 2 BvE 4/11 - paras. (1-172)* Retrieved from http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2012/06/es20120619_2bve000411en.html
- BVerfG. (2012c). Successful applications in Organstreit proceedings regarding the “ESM/Euro Plus

- Pact". from
<http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2012/bvg12-042.html>
- BVerfG. (2014). *BVerfG, Judgment of the Second Senate of 18 March 2014 - 2 BvR 1390/12 - paras. (1-245)* Retrieved from
http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2014/03/rs20140318_2bvr139012en.html
- Coutts, S. (2015). *Constitutional change through euro crisis law: Ireland*. European University Institute: Department of Law Retrieved from <http://eurocrisislaw.eui.eu/ireland/>.
- Crum, B. (2013). Saving the Euro at the Cost of Democracy? *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 51(4), 614–630. Retrieved from
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/jcms.12019>
- Dalland, O. (2012). *Metode og oppgaveskriving* (5 ed.). Oslo: Gyldendal Akademisk
- De Witte, B. (2011). The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism. (European Policy Analysis: June issue 2011:6). Retrieved from
<https://www.eui.eu/Projects/EUDO-Institutions/Documents/SIEPS20116epa.pdf>
- Den europeiske domstolen. (2012). *Thomas Pringle v Government of Ireland and Others. Judgment of the Court (Full Court), 27 November 2012.*: Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62012CJ0370&from=EN>.
- Department of Housing Planning Community and Local Government. (2016). Referendum results 1937-2015. from http://www.housing.gov.ie/sites/default/files/migrated-files/en/Publications/LocalGovernment/Voting/referendum_results_1937-2015.pdf
- Deutsche Welle. (18.03.14). Germany's top court upholds legality of ESM rescue fund. *Deutsche Welle*. Retrieved from <http://www.dw.com/en/germanys-top-court-upholds-legality-of-esm-rescue-fund/a-17503069>
- ESM. (u.åa). Before the ESM 2017, from <https://www.esm.europa.eu/efsf-overview>
- ESM. (u.åb). Explainers 2017, from <https://www.esm.europa.eu/explainers>
- ESMT. (2012). *Treaty Establishing the European Stability Mechanism T/ESM 2012-LT/en*. Retrieved from https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/20150203_-_esm_treaty_-_en.pdf.
- European Commission. (2018). What is the Economic and Monetary Union? (EMU). from https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/economic-and-monetary-union/what-economic-and-monetary-union-emu_en
- European Council. (2011). *Amending Article 136 of the Treaty on the Functioning of the European*

- Union with regard to a stability mechanism for Member States whose currency is the euro.* (2011/199/EU). Retrieved from <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:091:0001:0002:EN:PDF>.
- Føllesdal, A., & Hix, S. (2006). Why is There a Democratic Deficit in the EU? A Response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies*, 44(2), 533-562. Retrieved from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1682094
- Gerring, J. (2004). What Is a Case Study and What Is It Good for? *The American Political Science Review*, 98(2), 341-354. Retrieved from https://www.jstor.org/stable/4145316?seq=1#page_scan_tab_contents
- Ginter, C. (2013). Constitutionality of the European Stability Mechanism in Estonia: Applying Proportionality to Sovereignty. *European Constitutional Law Review*, 9(2), 335-354. doi: <https://doi.org/10.1017/S1574019612001174>
- Grønmo, S. (2011). *Samfunnsvitenskapelig metoder*. Bergen: Fagbokforlaget
- hÉireann, B. n. (2015). Constitution of Ireland from https://www.taoiseach.gov.ie/eng/Historical_Information/The_Constitution/Bunreacht_na_hÉireann_October_2015_Edition.pdf
- High Court. (2012). *Thomas Pringle and the government of Ireland, Ireland and the Attorney general*. Retrieved from <http://www.courts.ie/Judgments.nsf/0/0CA92DB7C606F3C680257A4B003AA637>.
- Hix, S. (2005). The EU as a new political system Carmani, *Comparative Politics*, 573-601. Retrieved from http://personal.lse.ac.uk/hix/Working_Papers/Hix-ch23_in_Caramani.pdf
- Hodson, D. (2016). Jacques Delors: Vision, Revision and the Design of EMU. In K. Dyson and I. Maes (Ed.), *Architects of the Euro: Intellectuals in the Making of European Monetary Union* (pp. 212-232). Oxford: Oxford University Press
- Hodson, D., & Peterson, J. (2017, March, 25). Happy 60th anniversary to the European Union. (Okay, maybe not so happy.). *The Washington Post* Retrieved from https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2017/03/25/happy-60th-anniversary-to-the-european-union-okay-maybe-not-so-happy/?utm_term=.598f20d8b8bf
- Holme, I. M., & Solvang, B. K. (1996). *Metodevalg og metodebruk*. Bergen Tano Aschehoug.
- European Universe Institute. (u.å). About from <http://eurocrisislaw.eui.eu/about/>
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (2 ed.). Bergen: Høyskoleforlaget

- Juncker, J.-C., Tusk, D., Dijsselbloem, J., Draghi, M., & Schulz, M. (2015). Completing Europe's Economic and Monetary Union. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_en.pdf Retrieved from https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_en.pdf
- King, G., Keohane, R. O., & Verba, S. (1994). *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. USA: Princeton University Press.
- Laatsit., M.-L. (2014). *Constitutional Change through Euro Crisis Law Estonia.*: European University Institute: Department of Law. Retrieved from <http://eurocrisislaw.eui.eu/country/estonia/topic/esm-treaty/>
- Maes, I. (2002). On the origins of the franco-german EMU controversies *NBB workingpaper No.34* Retrieved from <https://www.nbb.be/doc/ts/publications/wp/wp34en.pdf>
- Mair, S., & Kröger, M. (2015). *Constitutional change through euro crisis law: Germany* European University Institute: Department of law Retrieved from http://eurocrisislaw.eui.eu/germany/#_ftn29
- Majone, G. (1996). *Regulating Europe* J. Richardson (Ed.) Retrieved from <https://ebookcentral.proquest.com/lib/agder/reader.action?docID=166906>
- Majone, G. (1998). Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards. *European Law Journal*, 4(1), 5-28. Retrieved from <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-0386.00040/epdf>
- Majone, G. (1999). The regulatory state and its legitimacy problems. *West European Politics*, 22(1), 1-24. doi: 10.1080/01402389908425284.
- Majone, G. (2000). The Credibility Crisis of Community Regulation. *Journal of Common Market Studies*, 38(2), 273-302. Retrieved from <http://web.b.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=2&sid=4ac26518-a01f-4d49-9ddf-94a5bb13b85f%40sessionmgr101>
- Majone, G. (2014). From Regulatory State to a Democratic Default. *Journal of Common Market Studies*, 52(6), 1216-1223. doi: 10.1111/jcms.12190.
- Moravcsik, A. (1998). *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. USA: Cornell University Press
- Moravcsik, A. (2002). In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union. *Common Market Law Review*, 40(4), 603-624. Retrieved from <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-5965.00390/epdf>
- Moravcsik, A. (2003, March 2003). The EU ain't broke. *Prospect Magazine*. Retrieved from

- <https://www.prospectmagazine.co.uk/magazine/theeuaintbroke>
- Moravcsik, A. (2004). Is there a 'Democratic Deficit' in World Politics? A Framework for Analysis. *Government and Opposition*, 39(2), 336-363. doi: 10.1111/j.1477-7053.2004.00126.x.
- Nes, M. D. (2015). The ESM and the Principle of Transparency. *Perspectives on Federalism*, 7(3), Retrieved from http://www.on-federalism.eu/attachments/226_download.pdf
- Piattoni, S. (2013). Representation as delegation: a basis for EU democracy? *Journal of European Public Policy*, 20(2), 224-242. doi: 10.1080/13501763.2013.746121.
- Putnam, R. D. (1988). Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization*, 42(3), 427-460. Retrieved from <http://www.guillaumenicaise.com/wp-content/uploads/2013/10/Putnam-The-Logic-of-Two-Level-Games.pdf>
- Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact. (1997). Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact (Amsterdam, 17 June 1997) [Official Journal C 236 of 02.08.1997] Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A125021>
- Riigi Teataja. (1992). *The Constitution of the Republic of Estonia* Retrieved from <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/530102013003/consolide>.
- Riigikohus. (2012). *Constitutional judgment 3-4-1-6-12. Judgement of the Supreme Court*. Retrieved from <https://www.riigikohus.ee/en/constitutional-judgment-3-4-1-6-12>.
- Rodrik, D. (2011). *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy* New York: W.W. Norton.
- Rompuy, H. V., Barroso, J. M., Juncker, J.-C., & Draghi, M. (2012). Towards a genuine Economic and Monetary Union Retrieved from http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf
- Rossi, L. S. (2014). A New Revision of the EU Treaties After Lisbon?
In L. S. Rossi & F. Casolari (Eds.), *The EU after Lisbon: Amending or Coping with the Existing Treaties?* (pp. 3-21). Switzerland: Springer.
- Scharpf, F. W. (2006). Problem Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU. *Political Science Series*. http://aei.pitt.edu/6097/1/pw_107.pdf Retrieved from http://aei.pitt.edu/6097/1/pw_107.pdf
- Schiavo, G. L. (2013). The Judicial 'Bail Out' of the European Stability Mechanism: Comment on the Pringle Case. (European Legal Studies: 9/2013). Retrieved from <https://www.coleurope.eu/research-paper/judicial-bail-out-european-stability-mechanism-comment-pringle-case>
- Supreme Court. (2012). *Thomas Pringle and the government of Ireland, Ireland and the Attorney*

- general* Retrieved from
http://www.courts.ie/_80256F2B00356A6B.nsf/0/E44922F2B6DBED2F80257A4C00570284?Open&Highlight=0,Pringle,~language_en~.
- TEU. (2012). *Consolidated version of the Treaty on European Union*. (Document 12012M/TXT). Retrieved from
<https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT>
- TEUV. (2012). *Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union*. (Document 12012E/TXT). Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FTXT#document1>
- Tomkin, J. (2013). Contradiction, Circumvention and Conceptual Gymnastics: The Impact of the Adoption of the ESM Treaty on the State of European Democracy. *German Law Journal*, Retrieved from <http://www.germanlawjournal.com/volume-14-no-01/>
- Treaty on Stability Coordination and Governance. (2012). *Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union, 2 March 2012*. Retrieved from https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A1403_3
- Vaaks, K. (2013). The European Union in the Estonian Public Discourse. *Baltic Journal of European Studies*, 3(2). doi: <https://doi.org/10.2478/bjes-2013-0013>.
- Yin, R. K. (2014). *Case Study Research Design and Methods* (5 ed.). Thousand Oaks: Sage Publications